

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om överföring av organiseringsansvaret för vissa miljö- och hälsoskyddsuppgifter från landskapet till kommunen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om överföring av organiseringsansvaret för vissa miljö- och hälsoskyddsuppgifter från landskapet till kommunen. I lagen föreslås det bli föreskrivet om villkoren för att ett landskap genom avtal ska kunna överföra organiseringsansvaret för vissa miljö- och hälsoskyddsuppgifter till en eller flera kommuner.

Enligt förslaget ska ett avtal om överföring av organiseringsansvaret gälla de uppgifter som landskapet i hälsoskyddslagen, tobakslagen, livsmedelslagen, 58 c § i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter och 54 a–54 e § i läkemedelslagen. Avtalet ska omfatta de nämnda uppgifterna i sin helhet. Dessutom kan avtalet omfatta ansvaret för att ordna veterinärtjänster enligt veterinärvårdslagen samt sådana uppgifter enligt djurskyddslagen som har samband med omhändertagande av herrelösa små sällskaps- och hobbydjur och ordnande av tillfällig skötsel av dem.

En förutsättning för överföringen av organiseringsansvaret är att den eller de kommuner som övertar organiseringsansvaret samt efter överföringen även landskapet har tillgång till personalresurser motsvarande minst 30 årsverken för myndighetsuppgifterna enligt livsmedelslagen, hälsoskyddslagen och tobakslagen.

Ett avtal om överföring av organiseringsansvaret ska ingås senast den 31 juli 2019 och det ska träda i kraft vid ingången av 2020. Personalen i den eller de kommuner som övertar organiseringsansvaret ska inte för någon mellantid överföras till landskapet, utan personalen hör hela tiden till kommunen. Personalöverföringarna sker mellan kommunerna om organiseringsansvaret överförs till flera kommuner.

Det föreslås att bestämmelserna om landskap i landskapslagen och i ovannämnda lagar ska tillämpas på en kommun till den del som organiseringsansvaret har överförts till kommunen. Enligt förslaget ska landskapet emellertid ansvara för finansieringen av uppgifterna, även om organiseringsansvaret har överförts till en eller flera kommuner.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis.....	3
2.2 Bedömning av nuläget	4
2.3 Landskapsreformen.....	5
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	6
3.1 Målsättning	6
3.2 De viktigaste förslagen.....	6
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	6
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	6
<i>Företagsekonomiska konsekvenser</i>	<i>6</i>
<i>Konsekvenser för den kommunala ekonomin</i>	<i>7</i>
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	7
4.3 Konsekvenser för miljön och hälsan	8
4.4 Organisatoriska konsekvenser.....	8
4.5 Konsekvenser för personalen.....	9
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	9
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	9
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	9
<i>Allmänna synpunkter</i>	<i>9</i>
<i>Avgränsning av uppgifterna – tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande</i>	<i>11</i>
<i>Personalkonsekvenser till följd av överföringen av organiseringsansvaret</i>	<i>12</i>
<i>Detaljerade ändringsförslag som gäller paragraferna</i>	<i>12</i>
<i>Övrigt som framkommit i yttrandena</i>	<i>13</i>
<i>Veterinärtjänsterna</i>	<i>14</i>
<i>Herrelösa djur</i>	<i>14</i>
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	14
DETALJMOTIVERING	15
1 LAGFÖRSLAG	15
2 IKRAFTTRÄDANDE	17
LAGFÖRSLAG	18
Lag om överföring av organiseringsansvaret för vissa miljö- och hälsoskyddsuppgifter från landskapet till kommunen.....	18

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Miljö- och hälsoskyddet är verksamhet som ska minska, avlägsna och förebygga sådana miljörelaterade hälsorisker som beror antingen på mänsklig aktivitet eller på naturfenomen. Syftet är att skydda mot sådana faktorer i livsmiljön som medför skada för hälsan.

De kommunala miljö- och hälsoskyddsuppgifterna har för närvarande ordnats som kommunalt samarbete inom 62 samarbetsområden i enlighet med lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009).

Regeringen slog den 5 april 2016 fast att vid sidan av många andra uppgifter ska ordnandet av miljö- och hälsoskyddet och livsmedelstillsynen, samt tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande överföras från kommunerna, regionförvaltningsverken och NTM-centralerna till landskapen. Enligt beslutet kan en kommun som har tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser emellertid komma överens med landskapet om att organiseringsansvaret till denna del överförs till kommunen då de i lag stadgade kriterierna är uppfyllda.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Lagstiftning om miljö- och hälsoskydd finns framför allt i hälsoskyddslagen (763/1994), livsmedelslagen (23/2006), tobakslagen (549/2016) och veterinärvårdslagen (765/2009). Den sistnämnda lagen omfattar veterinärtjänsterna samt sådana uppgifter som de kommunala tjänsteinnehavarna inom miljö- och hälsoskyddet utför på uppdrag av staten i enlighet med lagen om djursjukdomar (441/2013), djurskyddslagen (247/1996), lagen om animaliska biprodukter (517/2015), lagen om medicinsk behandling av djur (387/2014) och lagen om transport av djur (1429/2006). Enligt de nämnda miljö- och hälsoskyddslagarna är det de kommunala myndigheterna som utövar betydande verkställande makt. Vid sidan av tillsynen enligt tobakslagen utövar kommunernas miljö- och hälsoskydd tillsyn också över försäljningen av nikotinpreparat med stöd av läkemedelslagen (395/1987). När det gäller tillsynen över att de krav som ställs på saluföring av livsmedel iaktas har kommunerna uppgifter som har samband med miljö- och hälsoskyddet även enligt lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012).

Samband med miljö- och hälsoskyddet har också de uppgifter inom tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande som statliga myndigheter sköter med stöd av ovannämnda lagar samt lagen om ett system för identifiering av djur (238/2010), lagen om veterinär gränskontroll (1192/1996) och lagen om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål eller undervisningsändamål (497/2013). Uppgifter som har samband med miljö- och hälsoskyddet ingår också i den övervakning av tvärvillkoren för jordbruksstöd som det föreskrivs om i lagen om verkställighet av jordbruksstöd (192/2013).

Lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet, som stiftades för att effektivisera verkställandet av det miljö- och hälsoskydd som kommunerna ansvarar för och för att utveckla funktionerna, trädde i kraft den 15 juni 2009. Syftet med lagen var att effektivisera organisationen av miljö- och hälsoskyddstillsynen. Syftet med reformen var också att tjänsteinnehavarna skulle kunna specialisera sig och att ledningen av tillsynen skulle bli klarare. Lagen möjliggör bättre tjänster utan att kostnaderna ökar trots det. Miljö- och hälsoskyddstjänsterna ska ordnas av ett enda organ. En kommun som inte ensam klarar av uppgifterna inom miljö- och hälsoskyddet (inte uppfyller ovannämnda minimikrav) ska höra till ett samarbetsområde.

Med ett samarbetsområde avses ett område som bildas av två eller flera kommuner. För skötseln av uppgifterna har det inrättats sådana gemensamma organ för samarbetsområdets kommuner som avses i 77 § i kommunallagen (365/1995), eller så sköts samarbetsområdets uppgifter av en samkommun.

Vissa kommuner sköter miljö- och hälsoskyddet självständigt och andra kommuner har ordnat miljö- och hälsoskyddet som kommunalt samarbete i enlighet med lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet. För närvarande finns det 62 samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet.

I 2 § i lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet sägs att en kommun som själv sörjer för miljö- och hälsoskyddet ska, för att ordna uppgiften och möjliggöra en ändamålsenlig arbetsfördelning och specialisering, för denna uppgift ha personalresurser som motsvarar minst 10 årsverken. I 3 § i den lagen sägs att när ett samarbetsområde bildas kan undantag från kravet på personalresurser motsvarande 10 årsverken göras, om

- det på grund av skärgård eller långa avstånd inte är möjligt att bilda en funktionell helhet,
- det behövs för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter,
- det behövs för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur, eller
- ett tillräckligt och högklassigt ordnande av miljö- och hälsoskyddsuppgifter i kommunen eller samarbetsområdet kan säkerställas på annat sätt.

2.2 Bedömning av nuläget

Den tillsyn som ingår i miljö- och hälsoskyddet samt veterinärvården har fungerat effektivare i tillsynsenheterna enligt lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet jämfört med att uppgifterna skulle ha ordnats separat i alla kommuner. Samarbetsområdena behöver emellertid bli ännu större.

När lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet bereddes fastställdes det att 10 årsverken var en tillräcklig resurs med tanke på specialkompetensen och specialiseringen inom miljö- och hälsoskyddet. På basis av utredningar har det emellertid konstaterats att det optimala vore minst 20 årsverken, men även mindre områden än det har i vissa fall konstaterats vara möjliga.

Inom samarbetsområdena har man varit tvungna att planera fördelningen av resurserna så att det finns tillräckliga resurser för alla delområden av tillsynen, men detta har man inte helt lyckats med. Erfarenheter och utredningar har visat att de mindre tillsynsenheternas nuvarande resurser inte har varit tillräckliga med tanke på specialisering. Sådana resurser som garanterar en tillräcklig sakkunskap med tanke på specialkompetensen borde vara minst tredubbla jämfört med nuläget. Detta skulle också möjliggöra att specialiseringen inte enbart begränsas till enskilda tjänsteinnehavare, utan att också vikariering t.ex. i semestertider möjliggörs. Särskilt utmanande har det nuvarande kravet på 10 årsverken befunnits vara i områden där andelen praktiserande veterinärer av alla tjänsteinnehavare är betydande. I praktiken har detta inneburit att det inte just har varit möjligt att specialisera sig i tillsynsarbetet (livsmedelstillsynen, hälsoskyddet och tobakstillsynen), trots att de sammanlagda personalresurserna har överstigit 10 årsverken. Till följd av detta har ministerierna genom informationsstyrning strävat efter att främja en utvidgning av samarbetsområdena åtminstone till de delar som områdenas personalresurser bara har varit lite över 10 årsverken. I dagens läge finns det redan några välfungerande områden med tillräcklig kompetens för ett effektivt verkställande av miljö- och hälsoskyddet. Ofta vore det möjligt att också i dessa områden ytterligare effektivisera verkställigheten av uppgifterna genom att slå samman områden så att specialiseringen vore mera omfattande än i dagens läge och så att den skulle möjliggöra högklassig tillsyn året runt.

I städer och samarbetsområden som tack vare tillräckliga personalresurser har kunnat ordna miljö- och hälsoskyddet självständigt, har uppgifterna inom miljövärden och byggnadstillsynen kunnat ordnas i samma organisation och t.o.m. i form av kombinationstjänster i gränsytan mellan olika uppgifter. Sådana uppgifter är t.ex. frågor som gäller buller, boendehälsa och beredning av miljötillstånd. Valfungerande samarbetsnätverk mellan olika myndigheter har främjat skötseln av uppgifterna.

Som stöd för beslutsfattandet utreddes det år 2016 i Kommunförbundets TEAS-projekt hur myndighetsfunktionerna ska organiseras (Virva-projektet). I projektet utreddes vilket som är det optimala sättet att organisera miljö- och hälsoskyddet, miljövärden och byggnadstillsynen. I en uppgiftsorienterad granskning av miljö- och hälsoskyddet var hälsoskyddets kontakter till kommunens övriga ansvarsområden av stor betydelse med tanke på genomslaget, medan veterinärvården inte hade någon kontakt till kommunens övriga ansvarsområden. Ytterst viktigt med tanke på uppnåendet av målen var samarbetet mellan olika ansvarsområden (miljö och hälsa, miljövärd och byggnadstillsyn) samt fungerande kontakter till kommunens markanvändningsplanering.

År 2014 publicerade Statens revisionsverk en effektivitetsrevisionsberättelse angående miljö- och hälsoskyddet. Revisionen gällde i första hand förvaltningen av miljö- och hälsoskyddet, som i berättelsen beskrevs som en omfattande helhet. I berättelsen gav revisionsverket sammanlagt sex rekommendationer. En av rekommendationerna var att frågorna gällande organiseringen och ansvaret för ordnande av miljö- och hälsoskyddet ska integreras i riktlinjerna för reformen av kommunstrukturen och statens central- och regionförvaltning. Statsrådet ska vara aktivt i ärendet och de ansvariga ministerierna (social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt arbets- och näringsministeriet) ska aktivt stöda detta mål.

2.3 Landskapsreformen

Regeringen slog den 5 april 2016 fast att vid sidan av många andra uppgifter ska ordnandet av miljö- och hälsoskyddet och livsmedelstillsynen, samt tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande överföras från kommunerna, regionförvaltningsverken och NTM-centralerna till landskapen. Enligt beslutet kan en kommun som har tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser emellertid komma överens med landskapet om att organiseringsansvaret till denna del överförs till kommunen då de i lag stadgade kriterierna är uppfyllda.

Enligt 6 § 1 mom. 5 punkten i den regeringsproposition som gäller landskapslagen (RP 15/2017 rd) hör hälsoskyddet, tobakstillsynen, livsmedelstillsynen, tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande samt veterinärtjänsterna till landskapets uppgiftsområde i enlighet med vad som bestäms om dem i lag.

I 7 § 2 mom. i förslaget till landskapslag föreskrivs att landskapet enligt vad som särskilt föreskrivs i lag kan avtala om överföring av organiseringsansvaret för en uppgift på en eller flera sådana kommuner som enligt landskapets bedömning har tillräckliga ekonomiska och andra resurser att fullgöra uppgiften.

Lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet upphävs genom lagen om införande av lagstiftningen om genomförande av landskapsreformen och lagstiftningen om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Ett syfte med propositionen är att säkerställa att miljö- och hälsoskyddet i huvudsak ordnas på landskapsnivå eller av en eller flera kommuner som är tillräckligt stora för att miljö- och hälsoskyddet ska kunna verkställas på ett effektivt sätt.

Ett annat syfte är att fastställa vilka resurser den eller de kommuner ska ha, till vilka ett landskap genom avtal kan överföra organiseringsansvaret för kommunens eller kommunernas miljö- och hälsoskydd i fråga om de uppgifter som anges i denna lag. Syftet är också att fastställa vilka resurser landskapet efter överföringen av organiseringsansvaret ska ha för att fullgöra de miljö- och hälsoskyddsuppgifter som blir kvar i landskapet.

3.2 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag där det fastställs vilka resurser den eller de kommuner ska ha till vilka ett landskap genom avtal kan överföra organiseringsansvaret för de miljö- och hälsoskyddsuppgifter som anges närmare i lagen, för avtalskommunens eller avtalskommunernas del. En överföring av uppgifterna genom avtal kan gälla hälsoskyddsuppgifterna, livsmedelstillsynen och tobakstillsynen, och då ska dessa uppgifter överföras i sin helhet till en eller flera övertagande kommuner. Genom avtalet är det också möjligt att överföra organiseringsansvaret för veterinärtjänsterna och för sådana uppgifter enligt djurskyddslagen som har samband med skötsel av herrelösa djur.

Enligt lagförslaget ska en förutsättning för överföringen av organiseringsansvaret vara att den eller de kommuner som övertar organiseringsansvaret har tillgång till personalresurser motsvarande minst 30 årsverken för myndighetsuppgifterna enligt livsmedelslagen, hälsoskyddslagen och tobakslagen. Resurser av motsvarande storlek ska finnas också i det landskap som överlåter uppgiften, för skötsel av miljö- och hälsoskyddsuppgifterna i fråga om de områden som inte hör till avtalskommunerna.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Företagsekonomiska konsekvenser

Den regelbundna tillsyn som avses i miljö- och hälsoskyddslagarna är avgiftsbelagd för verksamhetsutövare.

Det föreslås att om de villkor som anges i denna lag uppfylls, ska miljö- och hälsoskyddsuppgifterna kunna skötas av en kommunal tillsynsenhet i stället för av landskapet. Uppgifterna sköts med motsvarande personalresurser och motsvarande tillsynspraxis som i dagens läge. Ändringen anses inte ha några särskilda konsekvenser för företagens ekonomiska ställning, jämfört med gällande lagstiftning, eftersom de bestämmelser som gäller avgifterna inte ändras.

Konsekvenser för den kommunala ekonomin

Överföringen av uppgifter från kommunerna och samarbetsområdena för miljö- och hälsoskyddet till landskapen i samband med landskapsreformen minskar kommunernas kostnader med ca 74 miljoner euro per år. Summan dras emellertid delvis av från statsandelarna och beskattningen förändras, så till denna del har förslaget inte några konsekvenser för den kommunala ekonomin. De tillsynsavgifter som tas ut med stöd av hälsoskyddslagen, livsmedelslagen, tobakslagen och läkemedelslagen går i fortsättningen till landskapen, vilket minskar kommunernas intäkter av avgifterna.

I synnerhet inom hälsoskyddstillsynen utgör den interna faktureringen inom kommunen uppskattningsvis ca 50 procent av all fakturering. En stor del av tillsynsobjekten särskilt enligt hälsoskyddslagen består av kommunens egna funktioner. Detta innebär att tillsynsavgifterna i praktiken har bestått av penningtransaktioner från ett moment till ett annat, varvid kommunens inkomster egentligen inte har ökat. Då uppgifterna överförs från kommunen till landskapet blir kommunerna aktörer som faktureras för hälsoskyddstillsynen.

Om ett landskap som uppfyller villkoren i denna lag genom ett avtal överför organiseringsansvaret till en eller flera kommuner, är konsekvenserna för den kommunala ekonomin i praktiken de samma som i det fall som beskrivits ovan där uppgifterna sköts på landskapsnivå, eftersom finansieringen kommer från landskapet.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Ovan i avsnittet Bedömning av nuläget har det beskrivits hur resurserna i de minsta tillsynsenheterna för miljö- och hälsoskydd inte har räckt till för specialisering inom de olika tillsynssektorerna. En överföring av miljö- och hälsoskyddsavgifterna från kommunen till landskapet möjliggör en mera ingående specialisering än i dagens läge, något som därmed förbättrar myndigheternas verksamhet.

Överföringen av miljö- och hälsoskyddsavgifterna från kommunen till landskapet möjliggör även närmare samarbete än för närvarande med andra funktioner som överförs till landskapen, bl.a. alkoholtillståndsförvaltningen, hälso- och sjukvården, jordbruksstöds- och landsbygdsförvaltningen, markanvändningsplaneringen i landskapen, räddningsväsendet, vattenförvaltningen och de miljö- och hälsoskyddsavgifter som överförs från regionalförvaltningen. På motsvarande sätt förutsätter överföringen av uppgifterna från kommunernas organisation att samarbetet mellan landskapen och kommunerna tryggas på samma sätt som samarbetet mellan samarbetsområdena för miljö- och hälsoskyddet och kommunerna hittills har tryggats. De viktigaste samarbetsparter som blir kvar i kommunerna, sett ur en miljö- och hälsoskyddssynvinkel, är byggnadstillsynsmyndigheterna, miljövårdsmyndigheterna och den kommunala markanvändningsplaneringen.

Överföringen av organiseringsansvaret från landskapet till kommunen i enlighet med förslaget medför en ytterligare aktörsnivå inom ordnandet av miljö- och hälsoskyddet. Detta ökar behovet av att styra tillsynen och medför också en del extra arbete inom tillsynen jämfört med en sådan situation att miljö- och hälsoskyddet skulle ordnas enbart i landskapet. Överföringen av organiseringsansvaret från landskapet till kommunen ska särskilt beaktas även i beredningsplaneringen på lokal, regional och nationell nivå, så att behörighetsfördelningen och samarbetet mellan myndigheterna vid störningar fungerar klart och smidigt.

Överföringen av veterinärtjänsterna tillsammans med hälsoskydds-, tobaks- och livsmedelstillsynen till kommunen minskar möjligheterna att använda veterinärer som tillhandahåller ve-

terinärtjänster för de uppgifter som gäller bekämpning av djursjukdomar som landskapet ansvarar för och för vissa andra uppgifter som gäller tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande, men sådan användning har även i övrigt minskat under de senaste åren då fler veterinärer som ska koncentrera sig på tillsynsuppgifter har rekryterats. Överföringen av ansvaret för att ordna uppgifterna gällande omhändertagande och tillfällig skötsel av herrelösa djur från ett landskap till en kommun inverkar inte just på myndigheternas verksamhet, eftersom tjänsten köps av utomstående aktörer. Överföringen möjliggör dock att sådana avtal mellan kommuner och företag fortsätter att gälla.

Då landskapet överför organiseringsansvaret för miljö- och hälsoskyddet tillbaka till kommunen, försvåras samarbetet mellan miljö- och hälsoskyddet och de aktörer som överförs till landskapet jämfört med ett system där miljö- och hälsoskyddet skulle ordnas i landskapet. På motsvarande sätt vore det lättare att ordna samarbetet med de kommunala aktörerna om miljö- och hälsoskyddet placeras t.ex. i samma lokaler som byggnadstillsynsmyndigheten, miljövården eller kommunens markanvändningsplanering.

Eftersom de krav på personalresurser som möjliggör en överföring av organiseringsansvaret emellertid är tillräckligt stora, tryggar förslaget en högklassig och effektiv tillsyn samt en möjlighet till tillräckligt kompetens och specialisering både i den övertagande kommunen och i det landskap som överför organiseringsansvaret. Propositionen möjliggör att den helhet som utgörs av miljö- och hälsoskyddet förblir överskådlig, då miljö- och hälsoskyddet i huvudsak ordnas i landskapen och endast i undantagsfall i kommunerna. Den nationella styrningen av tillsynen är överskådlig och lättare att genomföra än i ett system där det i stor utsträckning vore möjligt att överföra organiseringsansvaret till kommunerna. Stora personalresurser möjliggör flexibel användning av resurserna och säkerställer sakkunskapen även i semestertider i de kommuner som övertar organiseringsansvaret.

4.3 Konsekvenser för miljön och hälsan

Att den helhet som utgörs av miljö- och hälsoskyddet överförs från kommunerna till landskapen innebär inte någon betydande ändring i myndigheternas tillsynspraxis eller resurser jämfört med nuläget, så lagändringen förväntas inte ha några särskilda konsekvenser för miljön och hälsan jämfört med nuläget. Beträffande hälsoskyddet kan överföringen från kommunen till landskapet försämra hälsoskyddets möjligheter att påverka, särskilt inom kommunens markanvändningsplanering. Detta kan ha indirekta negativa hälsoeffekter. En ökning av storleken på tillsynsenheterna jämfört med dagens läge gör det möjligt för tjänsteinnehavarna att i större utsträckning än för närvarande specialisera sig inom de olika delområdena av tillsynen, och detta kan på lång sikt förväntas ha positiva effekter i fråga om miljön och hälsan.

En överföring av organiseringsansvaret från landskapet till kommunen i enlighet med propositionen är möjlig endast för så pass stora tillsynsenheter att de själva har tillräckliga resurser för tillsynens olika delområden. En överföring möjliggör också att både hälsoskyddet och kommunens markanvändningsplanering finns i kommunen, vilket i någon mån kan inverka positivt på befolkningens hälsa. En överföring förväntas således inte ha några betydande konsekvenser för miljön och hälsan.

4.4 Organisatoriska konsekvenser

I praktiken innebär förslaget att endast landskapet Nyland har möjlighet att, om landskapet så önskar, komma överens om att miljö- och hälsoskyddet ska ordnas av en kommun inom landskapet eller av några kommuner i samarbete på det sätt som avses i den föreslagna lagen.

De föreslagna 30 årsverkena förverkligas inte i alla landskap (bl.a. Mellersta Österbotten, Södra Karelen och Kajanaland), men det föreslås att miljö- och hälsoskyddet trots det ska kunna ordnas på landskapsnivå i enlighet med regeringens riktlinje. Dessa landskap borde överväga möjligheterna till samarbete mellan landskapen särskilt i fråga om svåra och omfattande samt sällan förekommande tillsynsåtgärder samt i fråga om beredskapen för störningar.

4.5 Konsekvenser för personalen

För personalen innebär ett avtal om överföring av organiseringsansvaret från ett landskap till en eller flera kommuner att de anställda inte i något skede övergår till landskapet, utan att de förblir arbetstagare eller tjänsteinnehavare hos kommunen. Eventuella personalöverföringar sker mellan kommunerna om organiseringsansvaret överförs från en kommun till en annan. Personalöverföringar mellan kommuner sker i form av överlåtelser av rörelse enligt lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) och arbetsavtalslagen (55/2001) förutsatt att de villkor som föreskrivits för överlåtelse av en rörelse uppfylls när organiseringsansvaret överförs. Personalarrangemangen genomförs i enlighet med lagen om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare i kommuner och landskap (449/2007). I samarbetet mellan arbetsgivaren och personalen behandlas åtminstone ärenden som gäller sådana förändringar i organisationen av arbetet, i kommunens servicestruktur, i kommunindelningen eller i samarbetet mellan kommunerna som har betydande personalkonsekvenser.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Yttranden om propositionen har begärts av följande parter: justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet, Livsmedelssäkerhetsverket (Evira), Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), regionförvaltningsverken, Finlands Kommunförbund rf, miljö- och hälsoskyddsenheterna, Helsingfors stad, Vanda stad, Esbo stad, Åbo stad, Tammerfors stad, Uleåborgs stad, Kuopio stad, Lahtis stad, Björneborgs stad, Vasa stad, S:t Michels stad, landskapsförbunden, Finlands Veterinärförbund, Veterinärhygienikernas förening rf, KTK Tekniikan asiantuntijat ry och Ympäristöterveyden Asiantuntijat ry.

Inom utsatt tid kom det in sammanlagt 44 yttranden av dem som det begärts yttrande av.

Allmänna synpunkter

Justitieministeriets ståndpunkt är att i en sådan miljö- och hälsoskyddshelhet som avses i propositionsutkastet är det snarare fråga om ett helt uppgiftsområde än en enskild uppgift. Ett avtal enligt utkastet till proposition skulle i praktiken täcka hela det uppgiftsområde som avses i 6 § 1 mom. 5 punkten i landskapslagen, medan 7 § 2 mom. i förslaget till landskapslag möjliggör att en uppgift överförs från landskapet till en eller flera kommuner. I propositionen med förslag till landskapslag är det enligt justitieministeriets uppfattning snarare fråga om överföring av enskilda uppgifter än avstående från ett helt uppgiftsområde. Propositionen har inte ändrats så som justitieministeriet föreslog. Propositionen gäller inte överföring av organiseringsansvaret för ett helt uppgiftsområde enligt 6 § 1 mom. 5 punkten i propositionen med för-

slag till landskapslag utan endast en del av det. Organiseringsansvaret för tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande som nämns i punkten kan landskapet inte överföra till en eller flera kommuner. I detaljmotiveringen till landskapslagen konstateras dessutom att enligt 7 § 2 mom. kan landskapet också, enligt vad som särskilt föreskrivs i lag avtala om överföring av organiseringsansvaret för en uppgift på en eller flera sådana kommuner som enligt landskapets bedömning har tillräckliga ekonomiska och andra resurser att fullgöra uppgiften. Uppgifterna som ska överföras och förutsättningarna för överföring av uppgifter borde fastställas i speciallagstiftning. I motiveringen konstateras alltså att en överföring av organiseringsansvaret från landskap till kommuner är möjlig också i fråga om flera uppgifter, förutsatt att uppgifterna och villkoren för överföringen anges tydligt.

En del remissinstanser tog ställning till om en överföring av organiseringsansvaret över huvud taget behövs och största delen tog ställning till om de villkor för en överföring av organiseringsansvaret som föreslås i 2 § 3 mom. i lagförslaget är ändamålsenliga. Tre av remissinstanserna konstaterade att uppgifterna inom miljö- och hälsoskyddet inte alls borde överföras till landskapen utan att uppgifterna också i fortsättningen borde skötas av kommunerna. Av de remissinstanser som tog ställning till villkoren för en överföring ansåg 65 procent att de föreslagna villkoren var ändamålsenliga och värda att understödas medan 35 procent framförde invändningar mot de föreslagna villkoren. De som framförde invändningar ansåg att villkoren var för stränga och föreslog att de skulle mildras till 10, 15 eller 20 årsverken. De som framförde invändningar konstaterade allmänt att en effektiv miljö- och hälsoskyddsverksamhet kan åstadkommas med mindre resurser än 30 årsverken och att de föreslagna strikta villkoren utgör i synnerhet i stora städer ett hinder för ett effektivt samarbete inom miljö- och hälsoskyddet, miljövården och byggnadstillsynen. De som förhöll sig positivt till de strikta villkoren konstaterade i sina utlåtanden att en överföring av organiseringsansvaret från landskapet till en eller flera kommuner medför en ytterligare aktörsnivå inom ordnandet av miljö- och hälsoskyddet, vilket inte främjar målet att förvaltningen ska göras smidigare. Därför är det viktigt att en överföring av organiseringsansvaret är möjlig endast i sådana undantagsfall som avses i propositionen. Tio remissinstanser ansåg att organiseringsansvaret borde ankomma på landskapen i hela landet och att någon överföring av organiseringsansvaret inte borde tillåtas. Alla de ovannämnda remissinstanserna konstaterade emellertid att om det föreskrivs om villkoren för organiseringsansvaret ska de motsvara förslaget. Kriterierna för en överföring av organiseringsansvaret i 2 § 3 mom. i lagförslaget ändras inte på basis av remissbehandlingen. Majoriteten av dem som tog ställning till kriterierna förhöll sig positivt till de föreslagna kriterierna och de som framförde invändningar mot förslaget lade inte i sina yttranden fram sådana nya motiveringar för en ändring av kriterierna som man inte skulle ha känt till redan i ett tidigare skede av beredningsprocessen.

Enligt justitieministeriets uppfattning innehåller utkastet till proposition inte sådan reglering som skulle gälla villkoren för en överföring på det sätt som avses i 7 § 2 mom. i landskapslagen, utan att utkastet till proposition snarare gäller avtalsparternas lämplighet. I utkastet till proposition blir det oklart vilka som är de villkor för en överföring som förutsätts i 7 § 2 mom. i propositionen med förslag till landskapslag. I lagen borde det enligt justitieministeriets uppfattning finnas tillräckligt strikta och avgränsade villkor för överföringen av uppgifter, inte uppgiftsområden (exempelvis särskilda skäl som beror på lokala förhållanden för att uppgifterna ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt). I propositionen är det inte fråga om att någon kommun, t.ex. på grund av lokala förhållanden, inte skulle ha möjlighet att organisera de uppgifter som nämns i propositionen. Det är fråga om regeringens riktlinje enligt vilken ett landskap ska ha möjlighet att överföra organiseringsansvaret för uppgifter till en eller flera kommuner, förutsatt att dessa på basis av sin kompetens eller sina resurser är kapabla att överta organiseringsansvaret. Utgångspunkten är alltså att landskapet alltid också självt ska kunna sköta uppgifterna, men att om kommunerna av någon särskild orsak vill behålla organiseringsansvaret till de delar som nämns i förslaget och kriterierna uppfylls, möjliggörs en

överföring av organiseringsansvaret genom denna proposition. Det är alltså fråga om definiering av avtalsparternas lämplighet, så som också justitieministeriet har tolkat saken, vilket har motiverats i motiveringen till 2 § 3 mom. Med hänvisning till vad som sägs ovan har justitieministeriets ståndpunkt inte medfört några ändringar i propositionen.

De små landskapen ansåg i sina yttranden att det är viktigt att landskapen har möjlighet att ordna uppgifterna inom miljö- och hälsoskyddet som en funktion inom ett enda landskap trots att landskapet inte har personalresurser på 30 årsverken för uppgifterna enligt hälsoskyddslagen, tobakslagen och livsmedelslagen.

Några remissinstanser i Nyland (Esbo stad, Helsingfors stad, Mellersta Nylands miljönämnd och miljönämnden i Hyvinge) ansåg att om organiseringsansvaret för miljö- och hälsoskyddet överförs till kommunerna, bör det avtalas om finansieringen direkt med staten. Om landskapet ansvarar för finansieringen och resultatstyrningen, får miljö- och hälsoskyddssystemet igen tre nivåer. En av utgångspunkterna för landskapsreformen var att man i landskapslagen fastställer de uppgiftsområden och uppgifter som landskapet ordnar med iakttagande av principerna om självstyrelse. De uppgifter som anges i landskapslagen finansieras direkt från statsbudgeten, så i sista hand är det landskapet som bär ansvaret för hur finansieringen fördelas för de olika uppgifterna inom självstyrelseområdet. Om staten direkt skulle finansiera de kommuner som genom ett avtal övertar organiseringsansvaret av ett landskap, skulle detta strida mot principen om landskapens självstyrelse. Då skulle landskapen inte själva få besluta om finansieringen av de uppgifter som de som utgångspunkt ska sköta enligt landskapslagen och inte heller om fördelningen av finansieringen inom landskapen. Av denna anledning har den ståndpunkt som i yttrandena framförts om finansieringen inte medfört några ändringar i propositionen.

Avgränsning av uppgifterna – tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande

Esbo stad anser att djurskyddsövervakningen och tillsynen över djursjukdomar ska vara kvar i samma organisation som veterinärtjänsterna, som en del av miljö- och hälsoskyddet.

Enligt Helsingfors stads uppfattning kan tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande effektivast skötas i form av stadens egen verksamhet eller i form av samarbete mellan kommunerna i huvudstadsregionen.

Den ståndpunkt som framfördes av Finlands Veterinärförbund rf och Veterinärhygienikernas förening rf var att om landskapet i enlighet med lagförslaget ändå kan överföra organiseringsansvaret för uppgifterna inom miljö- och hälsoskyddet till kommunen (något som ingendera understödde), borde överföringen omfatta alla uppgifter inom miljö- och hälsoskyddet, inklusive tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande. Detta skulle säkerställa de synergieffekt som följer av verksamheten och de anställdas olika kompetensområden.

Enligt Evira är en nackdel med överföringsmöjligheten att uppgifterna inom livsmedelstillsynen och djurs hälsa och välbefinnande delas upp så att den förstnämnda uppgiften blir kvar i kommunen och den senare överförs till landskapet. Det förekommer synergieffekter mellan dessa uppgifter och det är samma tjänsteinnehavare som för närvarande sköter uppgifterna i kommunerna och regionförvaltningsverken.

Enligt jord- och skogsbruksministeriets uppfattning är avgränsningarna av uppgiftsområdena i lagförslaget ändamålsenliga och nödvändiga. Det väsentliga är att tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande inte kan omfattas av överföringen av organiseringsansvaret. Ett centralt mål för landskapsreformen är att minska mängden förvaltningsnivåer och uppnå synergieffekter och kostnadsbesparingar när de knappa resurserna slås samman. Om kommunen efter land-

skapsreformen sköter sådana uppgifter som den inte heller i dagens läge ansvarar för, skulle detta stå i konflikt med målet.

Förslaget har inte ändrats i fråga om möjligheten att överföra tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande. Avsikten är att uppgifter som har samband med tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande ska överföras till landskapen också från regionförvaltningsverken. Enligt de preliminära lagförslagen i "Landskap II"-paketet kommer landskapets uppgifter att omfatta tjänsteveterinärjour dygnet runt. Någon sådan uppgift finns inte i dagens läge t.ex. i Esbo och Helsingfors. En ändamålsenlig skötsel av uppgifterna förutsätter tillräckliga personalresurser, dvs. anställda som är förtrogna med tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande, för uppgifterna som kan ordnas endast på landskapsnivå.

Personalkonsekvenser till följd av överföringen av organiseringsansvaret

Finansministeriets ståndpunkt är att eftersom det i den gällande arbetsavtalslagen och i den gällande lagen om kommunala tjänsteinnehavare samt dessutom i propositionen med förslag till landskapslag redan finns bestämmelser om överlåtelse av rörelse och samarbete, är det varken nödvändigt eller ändamålsenligt att särskilt föreskriva om iakttagandet av de gällande lagarna, såsom det görs i 4 § i lagförslaget. Finansministeriet konstaterar dessutom att motiveringen i viss mån är inexakt och står i strid med gällande bestämmelser om samarbete och överlåtelse av rörelse. Finansministeriet har i sitt yttrande formulerat ett korrigeringsförslag till motiveringen till lagförslaget. I enlighet med finansministeriets förslag har bestämmelserna om personalens ställning strukits ur lagförslaget och ett avsnitt om saken tagits in i under Propositionens konsekvenser.

Detaljerade ändringsförslag som gäller paragraferna

Jord- och skogsbruksministeriet föreslår att till lagförslaget fogas en ny paragraf före ikraftträdandebestämmelsen enligt följande:

5 § Tillämpning av bestämmelser om landskap på en kommun

Vad som i de författningar som nämns i 2 § 1 mom. föreskrivs om landskap, ska också gälla en kommun när den sköter uppgifter som genom ett avtal överförts till den.

Enligt utkastet till regeringens proposition om landskapsreformens andra fas ska omnämnandena av kommuner i behörighetsparagraferna i de lagar som gäller de uppgifter som överförts, t.ex. livsmedelslagen, ändras till omnämnanden av landskap. Den föreslagna bestämmelsen behövs för att de nämnda bestämmelserna efter den 1 januari 2019 ska kunna tillämpas också på kommunala myndigheter när dessa sköter uppgifter som överförts genom ett avtal, utan att motsvarande bestämmelse behöver tas in i alla de nämnda lagarna.

Justitieministeriet konstaterar också att efter att ett avtal som avses i utkastet ingåtts framgår behörigheten inte tydligt för kunderna på basis av landskapslagen, utkastet till lag eller substansen, och detta kan vara problematiskt i synnerhet om det är fråga om tillsynsuppgifter. Också frågor som gäller ändringssökande har samband med helheten: Skulle det vara möjligt att de uppgifter som överförs genom ett avtal är sådana för vilka sökandet av ändring efter att uppgifterna överförts sker genom kommunalbesvär och inte landskapsbesvär?

Jord- och skogsbruksministeriets förslag om tillämpning av bestämmelserna om landskap på en kommun har tagits in som en ny 4 § i lagförslaget. Genom den nya paragrafen klarläggs

också behörighetsfördelningen mellan landskapet och kommunen, något som justitieministeriet anmärkte på i sitt yttrande.

Evira föreslår att regeringen i 3 § i lagförslaget borde nämna vilka det är som ingår avtalet och vad som ska göras om avtalsparterna inte är eniga i frågan. Lagförslagets 3 § har preciserats i enlighet med Eviras förslag.

Finansministeriet föreslår att finansministeriet fogas till 3 § 2 mom. i lagförslaget. Enligt 10 § 1 mom. i landskapslagen följer finansministeriet allmänt landskapens verksamhet och ekonomi samt leder enligt 13 § i den lagen samrådet mellan staten och landskapen. Lagförslaget har kompletterats i enlighet med finansministeriets förslag.

Enligt 3 § i utkastet till proposition ska ett avtal innehålla behövliga bestämmelser om finansieringen och om hur det avtalas om styrningen av verksamheten. I 2 § 4 mom. i utkastet föreskrivs att det är landskapet som ansvarar för finansieringen av uppgifterna även om organiseringsansvaret har överförts till en eller flera kommuner. En bestämmelse med samma innehåll finns i 7 § 4 mom. i förslaget till landskapslag, så enligt justitieministeriet verkar det vara fråga om överlappande reglering i 3 § i utkastet. I 7 § 4 mom. i förslaget till landskapslag föreskrivs det om finansiering endast i fråga om situationer när uppgifterna med stöd av lag sköts av ett landskap för ett annat landskaps räkning – alltså inte av en eller flera kommuner. Propositionen med förslag till landskapslag innehåller inte några bestämmelser om finansieringen när ett landskap överför organiseringsansvaret till en eller flera kommuner, så det är inte fråga om överlappande reglering.

Justitieministeriet betonar att det i fråga om finansieringen och styrningen är möjligt att avtala om de praktiska arrangemangen, men att man måste komma ihåg att det inte är möjligt att genom ett avtal mellan landskapet och kommunen på ett giltigt sätt komma överens om något på ett sätt som avviker från lagen. Av exakthetsskäl vore det bra att i lagen föreskriva om förutsättningarna för uppsägning och hävande av ett avtal samt om huruvida avtalet är tidsbundet eller gäller tills vidare. Dessutom ska det tas hänsyn till att i och med ett avtal ska kommunen eller kommunerna ansvara för det som föreskrivs i 7 § 3 mom. i förslaget till landskapslag. Lagförslagets 4 § har preciserats i enlighet med justitieministeriets förslag.

Regionförvaltningsverket i Norra Finland anser det vara problematiskt att tillsynen över nikotinpreparat inte nämns i lagen (2 §), varvid tillsynen över nikotinpreparat blir kvar i landskapet även om tobakstillsynen övergår till kommunen. De uppgifter i 2 § som en överföring av organiseringsansvaret gäller har kompletterats med läkemedelslagens bestämmelser om tillsyn över nikotinpreparat.

Övrigt som framkommit i yttrandena

Justitieministeriet påpekar att hänvisningen till landskapslagen i 1 § i lagförslaget borde avse 7 § 2 mom. och inte 1 mom. Lagens tillämpningsområde enligt 1 § verkar dessutom vara för snävt. Innan propositionen överlämnas bör det ännu bedömas om ett avsnitt Samband med andra propositioner behöver tas in i propositionen, om det senare när propositionen överlämnas finns sådana propositioner.

Vissa remissinstanser (Kommunförbundet, samkommunen för Östra Savolax sjukvårdsdistrikt, Jyväskylä stad och samkommunen för Villmanstrandregionen) anser att lagen borde innefatta en möjlighet att överföra organiseringsansvaret till kommunen också i ett senare skede.

Veterinärtjänsterna

Hälsoskyddssektionen i Borgå och samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Norra Karelen ansåg att överföringen av veterinärtjänsterna tillsammans med hälsoskydds-, tobaks- och livsmedelstillsynen till kommunen minskar möjligheterna att använda veterinärer som tillhandahåller veterinärtjänster för de uppgifter som gäller bekämpning av djursjukdomar som landskapet ansvarar för och för vissa andra uppgifter som gäller tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande.

Enligt Kommunförbundet är det motiverat att veterinärtjänsterna och verksamheten som har samband med herrelösa djur kan överföras till kommunen.

Jyväskylä stad anser att det är bra att kommunerna även har möjlighet att avtala om organiseringsansvaret för veterinärtjänsterna och skyldigheten att ordna tillfällig skötsel för herrelösa djur, men att det också är ändamålsenligt att dessa uppgifter inte är kopplade till kommunens miljö- och hälsoskyddshelhet.

Päijät-Häme välfärdssamkommun anser att landskapet tydligt borde ansvara för veterinärjouren eftersom ordnandet av veterinärjouren förutsätter samarbete mellan landskapen. Även tillsynen över djurskyddet, i synnerhet under joutid, kräver specialarrangemang, om en del av veterinärerna utför tjänsteuppdrag (landskapsveterinärerna) och en del inte (kommunalveterinärerna). Päijät-Häme välfärdssamkommun anser att det borde ingås ett avtal om veterinärers skyldighet att delta i veterinär- och djurskyddsjouren i det fall att de landskaps- och kommunalveterinärer som deltar i jouren är anställda hos olika arbetsgivare, dvs. kommunen och landskapet.

Herrelösa djur

Överföringen av ansvaret för att ordna uppgifterna gällande omhändertagande och tillfällig skötsel av herrelösa djur inverkar enligt utkastet till proposition inte just på myndigheternas verksamhet, eftersom tjänsten köps av utomstående aktörer.

Miljönämnden i Villmanstrandregionen är av den åsikten att det är bra att lagförslaget möjliggör en överföring till kommunerna av de uppgifter som avses i djurskyddslagen och som har samband med omhändertagande av herrelösa små sällskaps- och hobbydjur och ordnande av tillfällig skötsel av dem, med finansiering av landskapet. I synnerhet denna uppgift borde vara möjlig att överföra också i ett senare skede.

6 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till den regeringsproposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd) som är under behandling i riksdagen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. Tillämpningsområde. I denna paragraf anges lagens tillämpningsområde. Det föreslås att lagen ska tillämpas på överföring av organiseringsansvaret genom avtal i fråga om vissa sådana uppgifter som föreskrivits för landskapet i 6 § 1 mom. 5 punkten i landskapslagen (/2017). De uppgifter som kan omfattas av ett avtal anges närmare i 2 § i den föreslagna lagen.

2 §. Villkor för överföring av organiseringsansvaret. I paragrafens 1 mom. anges de uppgifter vars organiseringsansvar landskapet får överföra genom ett avtal. . Sådana är uppgifter som föreskrivits för landskapet i hälsoskyddslagen, tobakslagen och livsmedelslagen samt den övervakning av handelsnormerna som utgör en del av livsmedelstillsynen och som avses i 58 c § i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012). Överföringen föreslås dessutom gälla övervakningen av försäljningen av nikotinpreparat som det föreskrivs om i 54 a–54 e § i läkemedelslagen. I momentet föreskrivs också att om ett avtal om överföring av organiseringsansvaret ingås, ska det gälla alla de uppgifter som nämns ovan, dvs. en kommun kan inte exempelvis enbart sköta uppgifterna inom hälsoskyddet och tobakstillsynen men inte livsmedelstillsynen. Ansvar för att ordna veterinärtjänster enligt veterinärvårdslagen samt sådana uppgifter enligt djurskyddslagen som har samband med omhändertagande och tillfällig skötsel av herrelösa djur kan däremot beroende på avtalsparternas önskemål antingen ingå i avtalet eller bli kvar i landskapet.

Ett avtal föreslås däremot inte gälla tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande trots att uppgiften nämns i 6 § 5 punkten i landskapslagen. Det är varken ändamålsenligt eller kostnadseffektivt att överföra denna tillsyn till kommunen då det för närvarande är staten som ansvar för denna tillsyn, även om kommunalveterinärerna utför en del av tillsynen på uppdrag av staten. Resten av tillsynen sköts för närvarande av regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna, och regionförvaltningsverket ansvarar också för styrningen av kommunalveterinärernas arbete. En överföring av statens uppgifter till kommunerna vore inte förnuftigt med tanke på den sakkunskap som krävs. Om helheten däremot sköts på landskapsnivå möjliggör detta en effektiv och högklassig tillsyn. Om regionalförvaltningens och lokalförvaltningens knappa resurser slås samman i landskapen förväntas detta leda till synergifördelar och resursbesparingar. Även upprätthållandet av beredskapen för djursjukdomar, upprätthållandet av beredskapsupplag och sjukdomsbekämpningen samt ordnandet av jour för brådskande uppgifter som gäller övervakning av djurskyddet och djursjukdomar kan ske inom landskapet. Närings-, trafik- och miljöcentralernas och regionförvaltningsverkens stickprovsövervakning sköts tillsammans med tillsynen över jordbruksstöden och tvärvillkoren, och dessa tillsynsverksamheter kan inte särskiljas utan att detta leder till oändamålsenliga och dyra överlappande tillsynsverksamheter.

I 2 mom. föreslås det bli preciserat att organiseringsansvaret med stöd av avtalet kan övertas antingen av en enskild kommun för områdets del eller av flera kommuner tillsammans då kommunerna har kommit överens om att uppgifterna ska skötas i form av sådant samarbete som avses i 8 kap. i kommunallagen (410/2015).

I 3 mom. anges villkoren för att ett landskap genom avtal ska kunna överföra organiseringsansvaret för miljö- och hälsoskyddet i fråga om de uppgifter som nämns i 1 mom. för en eller flera kommuners del till en eller flera kommuner. I momentet anges samtidigt vilka förutsättningar landskapet, efter överföringen av organiseringsansvaret, ska ha att sköta de nämnda uppgifterna för de kommuners del, som inte ingår något avtal om överföring av uppgifterna. Villkoret för överföringen av organiseringsansvaret är enligt förslaget att den eller de kommuner som övertar organiseringsansvaret samt efter överföringen även landskapet har tillgång till

personalresurser motsvarande minst 30 årsverken för myndighetsuppgifterna enligt livsmedelslagen, hälsoskyddslagen, tobakslagen, 58 c § i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter och 54 a –54 e § i läkemedelslagen. Även om överföringen av organiseringsansvaret kan gälla också veterinärtjänsterna och uppgifter som har samband med herrelösa djur, ska förutsättningarna bedömas utifrån de resurser som står till förfogande för myndighetsuppgifterna enligt livsmedelslagen, hälsoskyddslagen och tobakslagen. I tillsynsresurserna räknas alltså inte in personer vars huvudsakliga uppgift är att tillhandahålla veterinärtjänster och inte heller de resurser som behövs för att ordna omhändertagande och tillfällig skötsel av herrelösa djur.

Personalresurser av den storlek som förutsatts i propositionen tryggar en högklassig och effektiv tillsyn samt en möjlighet till tillräcklig kompetens och specialisering både i den övertagande kommunen och i det landskap som överför organiseringsansvaret. Propositionen möjliggör att den helhet som utgörs av miljö- och hälsoskyddet förblir överskådlig, då miljö- och hälsoskyddet i huvudsak ordnas i landskapen och endast i undantagsfall i kommunerna. Stora personalresurser möjliggör flexibel användning av resurserna och säkerställer sakkunskapen även i semestertider i de kommuner som övertar organiseringsansvaret.

Inom miljö- och hälsoskyddet har man inte fastställt och kan inte heller fastställa exakta kvalitativa kriterier för ett tillräckligt högklassigt genomförande. Det är ytterst svårt att fastställa hur många tjänsteinnehavare som behövs t.ex. för att göra inspektioner i bostäder eller livsmedelslokaler och vilken slags kompetens dessa tjänsteinnehavare ska ha då situationen och behovet av tillsyn på fältet ständigt varierar. Likaså är det ytterst svårt att fastställa hurudana processerna inom miljö- och hälsoskyddet ska vara för att de ska fungera väl. Erfarenhet har visat att man med hjälp av väldigt olika processer kan nå goda slutresultat, förutsatt att de totala tillgängliga resurserna är tillräckliga. I regeringens riktlinjer konstateras att en kommun som har tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser emellertid kan komma överens med landskapet om att organiseringsansvaret till denna del överförs till kommunen då de i lag stadgade kriterierna är uppfyllda. Av denna anledning är det möjligt att fastställa förutsättningarna för miljö- och hälsoskyddet endast utifrån de sammanlagda personalresurserna bestående av tjänsteinnehavare som utför tillsynsuppgifter. Tillräckliga personalresurser möjliggör på bästa möjliga sätt även kompetensutveckling och flexibel användning av resurserna då tyngdpunkten för tillsynen ändras från ett av delområdena för tillsynen till ett annat.

3 §. Avtal om överföring av organiseringsansvaret. I 3 § föreslås det bestämmelser om vad som åtminstone ska ingå i ett avtal om överföring av organiseringsansvaret, om uppsägning av avtalet samt om vilka anmälningar som ska göras om avtalet. I 1 mom. fastställs det att avtalsparterna är landskapet och kommunen. Avtalet ska innehålla åtminstone behövliga bestämmelser om hur verksamheten ska styras, följas upp och hur de uppgifter som överförs ska finansieras samt om avtalets giltighet och hur det kan sägas upp och hävas. I ett avtal kan man också avtala mera ingående om samarbete mellan landskapet och den kommun som övertar organiseringsansvaret, men detta bedöms från fall till fall mellan avtalsparterna.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om uppsägning av avtalet och om grunderna för en uppsägning. Avtalet ska enligt förslaget gälla tills vidare och kunna sägas upp med ett års uppsägningstid. Avtalsparterna ska kunna säga upp avtalet om kommunen inte kan svara för de uppgifter som med stöd av avtalet överförs till kommunen eller för de förpliktelser som avses i 7 § 3 mom. i landskapslagen (/), eller om landskapet inte uppfyller den förpliktelse som avses i 2 § 4 mom. eller om det av någon annan orsak inte anses vara ändamålsenligt att avtalet ska fortsätta gälla. Innan avtalet sägs upp ska avtalsparterna samråda och sträva efter att rätta till de missförhållanden som framkommit.

Enligt 3 mom. ska ett avtal om överföring av organiseringsansvaret delges jord- och skogsbruksministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet. Det föreslås att ministerierna också ska underrättas om en eventuell uppsägning eller hävning av ett avtal. Jord- och skogsbruksministeriet och social- och hälsovårdsministeriet leder den verksamhet som hör till tillämpningsområdet för denna lag i Finland. För att dessa ministerier ska kunna utföra denna ledningsuppgift på ett effektivt och jämlikt sätt, måste de känna till vilka kommuner som har organiseringsansvaret för uppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag. Behovet av information framhävs i synnerhet i samband med omfattande störningar. Enligt 10 § 1 mom. i förslaget till landskapslag följer finansministeriet allmänt landskapens verksamhet och ekonomi samt leder enligt 13 § i den lagen samrådet mellan staten och landskapen.

Då villkoren i 2 § 2 mom. i den föreslagna lagen uppfylls kan landskapet om det så önskar genom ett avtal överföra organiseringsansvaret till en eller flera kommuner. Överföringen av organiseringsansvaret kan genomföras endast så att verksamheten i den eller de kommuner som organiseringsansvaret överförs till, inleds vid ingången av 2020. För att verksamheten i de nämnda kommunerna ska kunna inledas vid ingången av 2020, föreskrivs i 4 mom. att ett avtal om överföring av organiseringsansvaret ska ingås senast den 31 juli 2019. Efter det kan något avtal inte längre ingås. Syftet med bestämmelsen är att de administrativa åtgärder som gäller överföringen av organiseringsansvaret ska utföras samtidigt som uppgifterna i enlighet med landskapslagen överförs från kommunerna till landskapen. Detta förhindrar att uppgifterna först överförs från kommunerna till landskapen vid ingången av 2020 och därefter möjligtvis tillbaka till en eller flera kommuner. Genom detta förfarande säkerställs det att överföringen av organiseringsansvaret inte föranleder extra administrativa kostnader för landskapet och kommunen eller kommunerna. Arrangemanget säkerställer också att man i Finland vid ingången av 2020 känner till vilka områden som har organiseringsansvaret för de uppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag.

4 §. Tillämpning av bestämmelser om landskap på en kommun

Efter att den föreslagna landskapslagen har antagits ska i hälsoskyddslagen, tobakslagen, livsmedelslagen, lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter, läkemedelslagen, veterinärvårdslagen och djurskyddslagen tas in bestämmelser om landskapets behörighet. Enligt 1 mom. ska bestämmelserna om landskap i den föreslagna landskapslagen och i de lagar som nämns i 2 § 1 mom. tillämpas på en eller flera kommuner till den del som landskapets uppgifter har överförts till dem. Landskapet föreslås emellertid ansvara för finansieringen av uppgifterna även om organiseringsansvaret har överförts till en eller flera kommuner.

5 §. Ikraftträdande. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019. För att man ska hinna göra de förberedelser inför överföringen av organiseringsansvaret som avses i denna lag, på det sätt som det förutsätts i lagen, bör lagen träda i kraft ett år innan överföringen ska genomföras i praktiken.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om överföring av organiseringsansvaret för vissa miljö- och hälsoskyddsuppgifter från landskapet till kommunen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om överföring av organiseringsansvaret för vissa uppgifter som avses i 6 § 1 mom. 5 punkten i landskapslagen (/2017) genom avtal från landskapet till kommunen på det sätt som avses i 7 § 2 mom. i landskapslagen.

2 §

Villkor för överföring av organiseringsansvaret

Landskapet får avtala om överföring till en eller flera kommuner av de uppgifter som landskapet har enligt i hälsoskyddslagen (763/1994), tobakslagen (549/2016), livsmedelslagen (23/2006), 58 c § i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012) och 54 a–54 e § i läkemedelslagen (395/1987). Avtalet ska omfatta de nämnda uppgifterna i sin helhet. Det får dessutom avtalas om överföring av ansvaret för ordnandet av veterinärtjänster enligt veterinärvårdslagen (765/2009) samt de uppgifter enligt djurskyddslagen (247/1996) som har samband med omhändertagande av herrelösa små sällskaps- och hobbydjur och ordnande av tillfällig skötsel av dem.

Organiseringsansvaret kan med stöd av avtalet övertas antingen av en enskild kommun för sitt områdes del eller av flera kommuner gemensamt i det fall kommunerna har kommit överens om att sköta uppgifterna i form av sådant samarbete som avses i 8 kap. i kommunallagen (410/2015).

En förutsättning för överföringen av organiseringsansvaret är att den eller de kommuner som övertar organiseringsansvaret samt efter överföringen även landskapet har tillgång till personalresurser motsvarande minst 30 årsverken för myndighetsuppgifterna enligt livsmedelslagen, hälsoskyddslagen och tobakslagen.

3 §

Avtal om överföring av organiseringsansvaret

Ett avtal om överföring av organiseringsansvaret som ingås mellan ett landskap och en eller flera kommun ska innehålla behövliga bestämmelser åtminstone om hur verksamheten ska styras och följas upp och om hur de uppgifter som överförs ska finansieras samt om avtalets giltighet och hur det kan sägas upp och hävas.

RP 148/2017 rd

Avtalet gäller tills vidare och kan sägas upp med ett års uppsägningstid. Avtalsparterna kan säga upp avtalet om kommunen eller kommunerna inte klarar av att svara för de uppgifter som överförs till kommunen eller kommunerna med stöd av avtalet eller för de skyldigheter som avses i 7 § 3 mom. i landskapslagen. Innan avtalet sägs upp ska avtalsparterna samråda och sträva efter att rätta till de missförhållanden som framkommit.

Ett avtal om överföring av organiseringsansvaret ska delges jord- och skogsbruksministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet. Ministerierna ska också omedelbart underrättas om att ett avtal har sagts upp eller hävts.

Ett avtal om överföring av organiseringsansvaret ska ingås senast den 31 juli 2019 och det träder i kraft vid ingången av 2020.

4 §

Tillämpning av bestämmelser om landskap på en kommun

Vad som i landskapslagen och i de lagar som nämns i 2 § 1 mom. föreskrivs om landskap, ska gälla en kommun eller flera samarbetande kommuner när dessa sköter de uppgifter som överförs till dem genom ett avtal. Landskapet ska dock svara för finansieringen av uppgifterna även om organiseringsansvaret har överförs till en eller flera kommuner.

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 19 oktober 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Familje- och omsorgsminister Annika Saarikko