

26.8.2013

Dnro 2184/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen**

## **PÄÄTÖS OPISKELIJOIDEN KÄYTÖSTÄ TARKASTUSELÄINLÄÄKÄRIN SIJAISENA**

1

### **KANTELU**

A pyysi 31.5.2011 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) menettelyä asiassa, joka koskee eläinlääketieteen opiskelijoiden palkkaamista Eviran valvomissa teurastamoissa toimivien tarkastuseläinlääkäreiden sijaisiksi.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

Lihantarkastusta ja tarkastuseläinlääkärin pätevyyttä koskevia oikeusohjeita

3.1.1

Lihantarkastus

Elintarvikelain 43 §:n mukaan Elintarviketurvallisuusvirasto tarkastaa lihan teurastamossa.

Lihantarkastuksen suorittamiselle asetetuista vaatimuksista säädetään muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 854/2004 ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä (jäljempänä eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetus). Asetuksen perustelujen mukaan

- (4) Eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan olisi katettava kaikki seikat, joilla on merkitystä kansanterveyden ja tapauksen mukaan eläinten terveyden ja eläinten hyvinvoinnin suojelemisessa. Virallisen valvonnan olisi perustuttava viimeisempään käytettävissä olevaan asiaankuuluvaan tietoon, ja sitä olisi siksi oltava mahdollista mukauttaa, kun asiaankuuluvaa uutta tietoa saadaan käyttöön.
- (5) Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevalla yhteisön lainsäädännöllä olisi oltava kestävä tieteellinen perusta. Tässä tarkoituksessa olisi aina tarvittaessa kuultava Euroopan elintarviketurvallisuusviranomasta.
- (8) Lihantuotannon virallinen valvonta on tarpeen sen todentamiseksi, että elintarvikealan toimijat noudattavat hygieniasääntöjä ja täyttävät yhteisön lainsäädännössä asetetut vaatimukset ja tavoitteet. Virallisen valvonnan tulisi käsittää elintarvikealan toimijoiden toiminnan tarkastaminen ja erilaisia tarkastuksia, esimerkiksi elintarvikealan yritysten oman valvonnan tarkistuksia.

- (9) On aiheellista, että virkaeläinlääkärit suorittavat teurastamojen, riistankäsittelylaitosten ja tiettyjen leikkaamojen toiminnan tarkastamisen ja tarkastuksia, koska heillä on erityisasiantuntemus. Jäsenvaltioiden olisi saatava päättää, mikä on soveltuvin henkilöstö suorittamaan toiminnan tarkastamisen ja tarkastuksia muissa laitoksissa.

Asetuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuoreen lihan virallinen valvonta toteutetaan asetuksen liitteen I mukaisesti. Valvontaan kuuluu muun muassa virkaeläinlääkärien suorittamia tarkastustehtäviä. Asetuksen 5 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä on riittävästi virallista henkilökuntaa suorittamaan liitteessä I edellytetty virallinen valvonta III jakson II luvussa määritellyn tarkastustiheyden mukaisesti.

### 3.1.2

#### Tarkastuseläinlääkärien pätevyysvaatimukset

Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain (29/2000) 43 §:n mukaan eläinlääkäriksi valtion, kunnan, yhteisön tai muuhun eläinlääkäriin virkaan saadaan nimittää, määrätä tai ottaa ainoastaan laillistettu eläinlääkäri. Virkaa tai tointa voi väliaikaisesti hoitaa 7 §:ssä tarkoitettu henkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Elintarvikelain (23/2006) 35 §:n 2 momentin mukaan elintarvikevalvonnan tehtäviä hoitavalla viranhaltijalla on oltava tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai tarvittaessa Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetty pätevyys.

Tarkastuseläinlääkärien pätevyysvaatimukset on määritelty eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen 2 artiklassa ja liitteen I jaksossa III. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan virkaeläinlääkärillä tarkoitetaan eläinlääkäriä, joka on eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen mukaisesti kelpoinen toimimaan virkaeläinlääkäriinä ja jonka toimivaltainen viranomaisena on nimittänyt.

Asetuksen 5 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että virkaeläinlääkäreillä ja virallisilla avustajilla on tarvittava pätevyys ja että he osallistuvat koulutukseen liitteessä I olevan jakson IV luvun mukaisesti.

Evira oli tiedustellut syksyllä 2009 kirjeellä Euroopan komission Terveys ja kuluttaja-asioiden pääosasto SANCO:n kantaa siitä, voivatko eläinlääketieteen opiskelijat toimia tarkastuseläinlääkäreiden sijaisina. SANCO:n apulaispääjohtaja Coggin allekirjoittamassa 24.12.2009 päivätyssä vastauksessa viitattiin eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen 2 artiklaan ja todettiin, että koska eläinlääketieteen opiskelijat eivät ole eläinlääkäreitä, heitä ei voida nimittää virkaeläinlääkäreiden sijaisiksi.

Komission vastauksen jälkeen maa- ja metsätalousministeriö kumosi eläinlääketieteen opiskelijalle myönnettävää väliaikaista praktiikkalupaa koskevista kelpoisuusehdoista annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (6/93) ja eläinlääketieteen opiskelijan tarkastuseläinlääkäriin sijaisena toimimisen kelpoisuusehdoista annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (12/EEO/95) 1.1.2011 voimaan tulleella maa- ja metsätalousministeriön asetuksella eläinlääketieteen opiskelijan väliaikaisen ammatinharjoittamisoikeuden saavuttamisen edellytyksenä olevista opintosuorituksista (29/EEO/2010).

### 3.2

#### Tarkastuseläinlääkäreiden sijaisten palkkaaminen

Syyskuussa 2011 Eviran vastuulla oli 18 teurastamoja ja 55 pienteurastamoja. Pienteurastamoissa teurastusta ei useinkaan tapahdu kaikkina arkipäivinä tai kokoaikaisesti. Teurastamot

toimivat eri puolilla Suomea ja tarkastuseläinlääkäreiden määrä niissä vaihteli yhdestä kuu-teen.

Evira totesi selvityksessään, että sillä on lakisääteinen velvollisuus huolehtia siitä, että teuras- tamossa on aina riittävä viranomaisresurssi käytössä. Teurastamoissa on aina oltava tarkas- tuseläinlääkäri paikalla eikä töitä voida esimerkiksi sairaustapauksissa siirtää toisena päivänä tehtäväksi. Sijaisten hankkiminen on monista muista viranomaistoiminnoista poiketen aivan välttämätöntä ja esimerkiksi yllättävissä sijaisuuksissa se on erittäin haasteellista. Vuonna 2010 Eviran tuolloin valvomissa vajaassa 20 teurastamossa oli ollut erilaisia sijaisuuksia noin 250 ja niitä oli tehnyt 77 eri henkilöä.

Evira kertoi, että se on pyrkinyt palkkaamaan sijaisiksi eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen vaatimukset täyttäviä henkilöitä. Osa sijaisuuksista oli pystytty hoitamaan hätätilanteessa tilapäisenä järjestelyinä niin, että toisessa teurastamossa toimiva tarkas- tuseläinlääkäri tai Eviran palveluksessa oleva muu eläinlääkäri oli toiminut sijaisena. Eviralla ei ole ollut viraston htv-kehysten vuoksi mahdollisuutta perustaa uusia virkoja. Jos asetuksen vaatimuksia täyttäviä eläinlääkäreitä ei ole ollut saatavilla Evirasta tai sen ulkopuolelta, virasto on joutunut harkitsemaan eläinlääketieteen opiskelijoiden palkkaamista tarkastuseläinlääkä- reiden sijaisiksi, jotta teurastamotoimintaa ei jouduta keskeyttämään lainsäädännön edellyttä- essä tarkastuseläinlääkäriä jokaiselle teurastuspäivälle. Teurastamotoiminnan keskeyttäminen olisi vastoin Eviran lakisääteistä velvollisuutta järjestää virallinen valvonta silloin, kun teuras- tamossa on toimintaa. Toiminnan keskeyttäminen voisi johtaa hyvin nopeasti eläinten hyvin- vointiongelmiin sekä aiheuttaa myös elintarvikealan toimijalle ja/tai tuottajalle taloudellisia tap- pioita.

Evira totesi, että valtionhallinnossa noudatetun säännön mukaan epäpätevä henkilö voidaan nimittää ainoastaan silloin, kun pätevää henkilöä ei ole saatavissa. Evira katsoi, että virasto oli voinut pakkotilanteessa, jossa kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita ei ollut ja tarkas- tuseläinlääkäri oli kuitenkin teurastamoon saatava, palkata epäpätevän eläinlääketieteen opis- kelijan toimimaan sijaisena, vaikka tämä ei täyttänyt asetuksen vaatimuksia.

Evira totesi, että se noudattaa rekrytoinnissa ja rekrytointi-ilmoittelussa virkamieslakia, virka- miesasetusta ja valtionhallinnon rekrytointiohjeistusta. Hakijoita oli ollut kuitenkin usein muu- tamia ja toisinaan ei ollenkaan. Näistä syistä ja tilanteissa, joissa normaaliin hakuprosessiin ei ajallisesti ole ollut mahdollisuutta ja/tai kyse on äkillisistä, lyhyistä sijaisuuksista, rekrytointiin on käytetty myös muita kanavia, esim. Eläinlääkäriliiton www-sivuja ja ns. suorahakua, jossa pyritään saamaan suora yhteys ensisijaisesti kelpoisuusvaatimukset täyttäviin eläinlääkärei- hin.

Selvityksen mukaan teurastamotyö ei ole ollut kovin houkutteleva toimiala eläinlääkäreiden keskuudessa. Myös vakituisten tarkastuseläinlääkäreiden virkojen täyttäminen on ollut haas- teellista ja hakijoita oli ollut yleensä erittäin vähän. Tarkastuseläinlääkäreiden vaikean saata- vuuden taustalla on osaltaan myös julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) asettama kielitaitovaatimus tehtäviin, joiden kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto. Suomessa laillistetut ulkomaalaiset tai ulkomailla opiskelleet eläinlääkärit eivät useinkaan täytä mainitun lain vaatimuksia. Evira oli käynnistänyt tarkas- tuseläinlääkäreiden saatavuuden parantamiseksi selvitykset siitä, onko tarkastuseläinlääkärei- den osalta kielitaitovaatimuksiin saatavissa erivapautta. Helsingin yliopiston eläinlääketieteelli- sen tiedekunnan opiskelijamääriä oli korotettu muutama vuosi sitten noin 20 opiskelijalla, mut- ta Eviran mukaan oli vaikea arvioida, tuleeko tämä vaikuttamaan tarkastuseläinlääkäritilantee- seen.

Maa- ja metsätalousministeriö viittasi lausunnossaan tarkastuseläinlääkäreiden sijaisten pätevyttä koskevan lainsäädännön sekä siihen tehtyjen muutosten ja niiden perusteiden osalta Eviran selvityksessä esitettyyn. Ministeriö yhtyi Eviran selvitykseen myös siltä osin kuin siinä käsiteltiin pätevien tarkastuseläinlääkäreiden palkkaamiseen liittyviä haasteita sekä oikeutta nimittää henkilö sijaiseksi poikkeuksellisesti silloin, kun pätevää henkilöä ei ollut saatavilla. Ministeriö totesi, että tarkastuseläinlääkäreiden rekrytoinnissa tulisi pyrkiä kaikin käytettävissä olevin keinoin saamaan pätevyysvaatimukset täyttäviä tarkastuseläinlääkäreiden sijaisia jo yksin siitä syystä, että työ on vaativaa ja sillä on keskeinen merkitys elintarvike- ja eläinturvallisuuden kannalta. Ministeriön mukaan Evira oli viimeaikaisessa tarkastuseläinlääkäreiden rekrytoinnissa palkannut työntekijöitä, joiden virkoja ei ole sijoitettu ainoastaan yhteen teurastamoon, vaan jotka voidaan tilanteen ja työvoimatarpeen mukaan siirtää työskentelemään eri teurastamoissa. Ministeriö piti tätä kehitystä tervetulleena, sillä järjestelyllä voidaan, sikäli kuin virkoihin saadaan hakijoita, osaltaan vähentää sijaisten palkkaamiseen liittyviä tarpeita.

- - -

### 3.4

#### Kannanotto

Suomessa on palkattu tarkastuseläinlääkäreiden sijaisiksi eläinlääketieteen opiskelijoita. Menettely on ristiriidassa ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004 kanssa, sillä eläinlääketieteen opiskelijoilla ei ole asetuksen edellyttämää virkaeläinlääkäriin pätevyyttä.

Asetus sallii kansalliset toimenpiteet asetuksessa säädettyjen vaatimusten mukauttamiseksi pilottihankkeella. Maa- ja metsätalousministeriö on toiminut harkintavaltansa rajoissa, kun se ei ole käynnistänyt pilottihanketta.

Evira kertoi selvityksessään, että se pyrkii palkkaamaan tarkastuseläinlääkäriin sijaiseksi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti laillistetun eläinlääkäriin. Mikäli tämä ei kuitenkaan yksittäistapauksessa ole ollut mahdollista eikä sijaisuutta ole voitu hoitaa Eviran olemassa olevan henkilöstön voimin, Evira on palkannut eläinlääketieteen opiskelijoita. Evira katsoi, että se voi pakkotilanteessa, jossa kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita ei ole ja tarkastuseläinlääkäri on teurastamoon saatava, palkata epäpätevän eläinlääketieteen opiskelijan toimimaan sijaisena, vaikka tämä ei täytä eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen vaatimuksia. Evira perusteli menettelyä muun ohella eläinten hyvinvoinnilla ja valti-onhallinnossa noudatetulla tulkinnalla, jonka mukaan erityisestä syystä määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan nimittää vailla vaadittavaa muodollista kelpoisuutta oleva henkilö.

Eläinlääkärien saatavuus tarkastuseläinlääkäreiden virkoihin on ollut haaste sekä virkoja täytettäessä että niihin sijaisia palkattaessa. Tarkastuseläinlääkäreiden saatavuuden parantamiseksi Evira oli käynnistänyt selvityksen siitä, onko tarkastuseläinlääkäreiden osalta saatavissa erivapautta kielitaitovaatimukseen, sillä Suomessa laillistetut ulkomaalaiset tai ulkomailla opiskelleet eläinlääkärit eivät useinkaan täytä laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain kielitaitovaatimuksia. Evira on lisäksi perustanut 2-3 uutta tarkastuseläinlääkäriin virkaa, joiden haltijat toimivat osittain lisäresursseina teurastamoissa ja osittain tarkastuseläinlääkäreiden sijaisina.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tarkastuseläinlääkäreiden rekrytoinnissa tulisi pyrkiä kaikin käytettävissä olevin keinoin saamaan pätevyysvaatimukset täyttäviä tarkastuseläinlääkäreiden sijaisia jo siitä syystä, että työ on vaativaa ja sillä on keskeinen merkitys elintarvike- ja eläinturvallisuuden kannalta.

Eviran tänne toimittamista tiedoista ilmenee, että eläinlääketieteen opiskelijat hoitivat vuosina 2011—2012 merkittävän osan tarkastuseläinlääkäreiden sijaisuuksista. Eviran mukaan vuonna 2013 pyritään siihen, että sijaisiksi nimitetään vain valmistuneita eläinlääkäreitä. Joissakin yksittäistapauksissa sijaiseksi on kuitenkin jouduttu nimittämään eläinlääketieteen opiskelija.

Totean, että eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuoreen lihan virallinen valvonta toteutetaan asetuksen liitteen I mukaisesti ja että jäsenvaltioilla on riittävästi virallista henkilökuntaa suorittamaan virallinen valvonta määritellyn tarkastustiheyden mukaisesti. Eläinlääketieteen opiskelijoiden käyttäminen tarkastuseläinlääkäreiden sijaisina on unionin oikeuden vastaista. Tästä syystä pidän tarpeellisena sen selvittämistä, millä toimenpiteillä asetuksen mukaiset pätevyysvaatimukset täyttävien tarkastuseläinlääkäreiden sijaisten saatavuus varmistetaan.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.4 esitetyn näkemykseni Elintarviketurvallisuusviraston ja maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.

Pyydän maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan minulle 29.11.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni mahdollisesti antaa aihetta.

*Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoittanut apulaisoikeusasiamiehelle toimenpiteistä tarkastuseläinlääkäreiden pätevien sijaisten saatavuuden turvaamiseksi.*