

Ruokaviraston raportti

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonta 2022



RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Päiväys:	12.6.2023
Asianumero:	438/00.01.02.00.01/2023
	Ruokavirasto
Linja, osasto ja/tai yksikkö:	Eläinten hyvinvoinnin ja tunnistamisen yksikkö
Hyväksyjä:	Jaana Mikkola
Laatija/laatijat:	Laura Havukainen, Anne Ojala, Marjaana Spets, Sanna Varjus, Terhi Simonen-Jokinen
Lisätietoja:	Laura Havukainen, Anne Ojala, Marjaana Spets, Sanna Varjus, Terhi Simonen-Jokinen

SISÄLLYSLUETTELO

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA	3
2 VALVONTASUUNNITELMIEN TOTEUTUMINEN	3
3 TOIMINNAN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS	5
3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys.....	5
3.2 Puutteiden analyysi	6
3.3 Perusotantavalvontojen jälkitarkastusten tulokset	11
3.4 Täydentävät ehdot	12
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	16
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET	17
5.1 Toimijoiden säädöstentuntemuksen varmistaminen	17
5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaavien toimenpiteiden varmistaminen	19
5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	21
6 VALVONNAN RESURSSIT	22
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN	22

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin tavoitteena on seurata eläimistä peräisin olevan elintarvikkeen kulkua tuotantoketjun alusta loppuun. Jotta kuluttaja voi vakuuttua tuotteen turvallisuudesta, elintarviketuotannon on oltava läpinäkyvää ja tuote on voitava jäljittää lähtöpisteeseensä asti. Myös mahdollisen eläintaudin puhjetessa on oleellista tietää, missä kukin eläin on ollut, jotta todennäköisesti tartunnan saaneet eläimet voidaan jäljittää ja erotella muista eläimistä. Eläinten jäljitettävyyden varmistamiseksi tuotantoeläimet on merkittävä luotettavasti ja kattavasti sekä niiden pitopaikoista on pidettävä ajantasaisia rekisteriä. Lisäksi eläinten siirrot pitopaikkojen välillä sekä niiden syntymät ja kuolemat tulee merkitä rekistereihin ja pitopaikan kirjanpitoon eli eläinluetteloihin vaatimusten mukaisesti.

Kansallisessa valvontasuunnitelmassa on eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonnan tuloksellisuutta mittaavaksi vaikuttavuusindikaattoritavoitteeksi asetettu, että tuotantoeläinten merkitsemiseen ja rekisteröintiin liittyvässä perusvalvonnassa säädöksiä noudattaneiden tilojen osuus olisi vähintään 65 %. Viime vuonna valvotuista tiloista vain 20 %:lla ei havaittu puutteita valvonnassa, joten tavoitteen saavuttamisesta jäätiin jälleen selkeästi.

Suunnitelmallisissa valvonnoissa eli sekä täydentävien ehtojen otantavalvonnassa että perusvalvonnassa määrälliset valvontavelvoitteet saavutettiin kaikkien valvottavien eläinlajien osalta (naudat, siat sekä lampaat ja vuohet). Pääosa otantavalvonnoista tehtiin riskianalyysiin perustuen, painottaen useita eri tekijöitä. Lisäksi satunnaisotannalla varmistettiin, että kaikilla eläintenpitäjillä oli mahdollisuus joutua valvontaan. Kuten edellisenäkin vuonna, koronatilanteen vuoksi kaikista ELY-keskusten tarkastuskäynneistä sallittiin ilmoitettavan ennakolta.

ELY-keskusten tekemän otantavalvonnan lisäksi eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaa tehtiin muiden valvovien viranomaisten toimesta pääosin muun valvonnan (mm. eläinsuojeluvalvonta, sisämarkkinasiirtojen valvonta, sivutuotevalvonta, lääkitysvalvonta) yhteydessä sekä Ruokaviraston toimesta teurastamoissa.

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin tehokkaalla valvonnalla pystyttiin osaltaan turvaamaan elintarviketurvallisuutta varmistamalla eläinten jäljitettävyyden toteutumista elintarvikeketjussa. Erityisesti riskianalyysiin perustuva otantapöytä mahdollistaa valvonnan puuttumisen tiloihin, joissa on epäkohtia eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin osalla.

2 VALVONTASUUNNITELMIEN TOTEUTUMINEN

Ruokaviraston valvontasuunnitelmat on kuvattu elintarvikeketjun monivuotisessa kansallisessa valvontasuunnitelmassa sekä siihen perustuvassa eläinlääkintähuollon

valtakunnallinen ohjelmassa. Lisäksi valvovien viranomaisten valvontasuunnitelmat on kuvattuna ELY-keskusten, aluehallintovirastojen ja kunnallisten valvontayksiköiden omissa valvontasuunnitelmissa.

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin *perusotantavalvonnan* vuosittainen valvontavelvoite on 3 % kaikista nauta-, sika- sekä lammas- ja vuohieläinten pitopaikoista. Vuoden 2022 valvontavelvoitteet täyttyivät; eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonta suoritettiin 685 tilalla, joilla valvottiin yhteensä 903 eläinten pitopaikkaa.

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen otantavalvonnan valvontavelvoite on vähintään 3 % kaikista nauta- ja sikatiloista. Lammas- ja vuohitilojen valvontaa koski vuodelle 2022 korotettu valvontavelvoite (2,5 kertainen). Korotettu valvontavelvoite johtui edellisvuotena otantavalvonnoissa havaittujen säädösten laiminlyöntien vakavuusasteesta. Mikäli valvonnoissa havaitaan enenevässä määrin vakaviksi luokiteltuja puutteita, vaikuttaa se Euroopan komission ohjeistamaan valvontakertoimeen nousevasti. Täydentävien ehtojen otantavalvontoja tehtiin 485 tilalle, eli enemmän kuin kahtena edellisenä vuotena vuonna (v. 2020 410 kpl, v. 2021 406 kpl) (Taulukko 1).

Ruokaviraston tekemällä keskitetyllä otannalla satunnaisesti ja riskiperusteisesti valvottavaksi valituista tiloista kolme jätettiin kuitenkin valvomatta, sillä ne olivat lopettaneet eläintenpidon aiemmin valvontavuoden aikana tai valvonta oli suoritettu muun valvonnan yhteydessä. 2.5.2023 mennessä valvonnoista oli keskeneräisiä vielä 10 kpl. Käytännössä nämä tapaukset ovat sellaisia valvontoja, joissa on tehtäväksi määrätty jälkitarkastus vielä tekemättä.

Nauta- ja sikatilojen määrä on vähentynyt tasaisesti vuosittain. Vuodesta 2021 nautatilojen määrä oli laskenut 881 tilalla. Sikatilojen määrä taas laski 171 tilalla. Sen sijaan lammas- ja vuohitilojen määrä nousi vuonna 2022 158 tilalla edellisestä vuodesta.

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin *täydentävien ehtojen* valvonnoista raportoidaan vuosittain komissiolle yhdessä muiden täydentävien ehtojen valvontojen kanssa. Valvontamäärät ja tulokset raportoidaan vain niiden tilojen osalta, jotka ovat hakeneet EU:n suoria maataloustukia tai maaseudun kehittämistukia. Tämä selittää eron valvottujen tilojen määrissä perusvalvonnan ja täydentävien ehtojen valvonnan välillä. Perusvalvontaan otetaan myös tiloja ja eläintenpitäjiä, jotka eivät hae yllä mainittuja tukia. Vuoden 2022 täydentävien ehtojen tulosten lopullinen raportointi tapahtuu kesällä 2023.

Taulukko 1. Tilamäärät sekä otantavalvotut tilat eläinlajeittain 2022

	Tiloja yhteensä	Maataloustukien hakijat	Valvotut tilat			
			Perusvalvonta (sisältää täyd. ehdot)		Täydentävät ehdot, otantavalvonnat	
			lkm	%	lkm	%
Naudat	8616	8359	392	4,5 %	307	3,7 %
Siat	1017	883	28	3 %	28	3,2 %
Lampaat ja vuohet	4860	1784	265	5,4 %	151	8,5 %
Yhteensä	14 493	11 026	685	4 %	485	5 %

Ruokavirasto seuraa eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontoja, valvontojen etenemistä sekä valvontatuloksia koko maan tasolla. Lisäksi kunkin ELY- keskuksen on seurattava omalla alueellaan valvontojen etenemistä ja huolehdittava valvontojen loppuun saattamisesta ajallaan. Myös aluehallintovirastot seuraavat ja ohjaavat kunnan valvontaviranomaisten tekemiä tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontoja. Mikäli valvonnoista ei seuraa siirtokieltomerkintää rekisteriin, ne eivät tällä hetkellä kuitenkaan tallennu erilliseen tietojärjestelmään. Tarkastusten määrää seurataan aluehallintovirastoissa erikseen, koska vuoden 2022 alusta voimaan tullessa Maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa kunnaneläinlääkärin maksullisista suoritteista (1221/2022) on säädetty, että myös tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonnasta suoritetaan korvaus kunnalliselle valvontaviranomaiselle.

Hevoseläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevan lainsäädännön vaatimusten noudattamista valvottiin pääsääntöisesti muun hevoseläimiin kohdistuvan valvonnan yhteydessä. Hevosten tunnistamiseen ja rekisteröintiin liittyvät perusvaatimukset tarkastetaan hevosten eläinsuojeluvalvonnan yhteydessä eläinsuojelutarkastuslomakkeeseen ja -ohjeeseen sisällytetyn erillisen osion mukaisesti. Hevosten tunnistusasiakirjojen säilytystä, saatavuutta ja merkintöjä on valvottu myös eläinten lääkitsemisvalvonnan yhteydessä. Hevosten tunnistamista koskevan lainsäädännön mukaan hevosen tunnistusasiakirjan eli ns. hevospassin tulee olla aina ajan tasalla ja sijaita siellä missä hevonenkin, jotta mm. lääkitsemistä koskevat tiedot voidaan merkitä passiin elintarviketurvallisuuden varmistamiseksi.

3 TOIMINNAN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Eläinten tunnistamisessa ja rekisteröinnissä ELY-keskusten tekemän perusvalvonnan havainnot jaetaan neljään eri luokkaan: 1) kunnossa 2) lieviä puutteita, 3) vakavia puutteita korkeintaan 20 %:lla eläimistä ja 4) vakavia puutteita yli 20 %:lla eläimistä. Jokainen tilan pitopaikka valvotaan erikseen. Tässä raportissa valvonnan havainnot on esitetty jälkitarkastusten tuloksia lukuun ottamatta pitopaikkatasolla, jolloin tulokset ovat vertailukelpoisia edellisten vuosien tuloksiin.

Vuonna 2022 eläinten tunnistamisessa ja rekisteröinnissä todettiin eri asteisia puutteita yhteensä 66 %:lla kaikista valvotuista pitopaikoista (600/903). Jälkitarkastusten tuloksia tarkastellaan erikseen kohdassa 3.3.

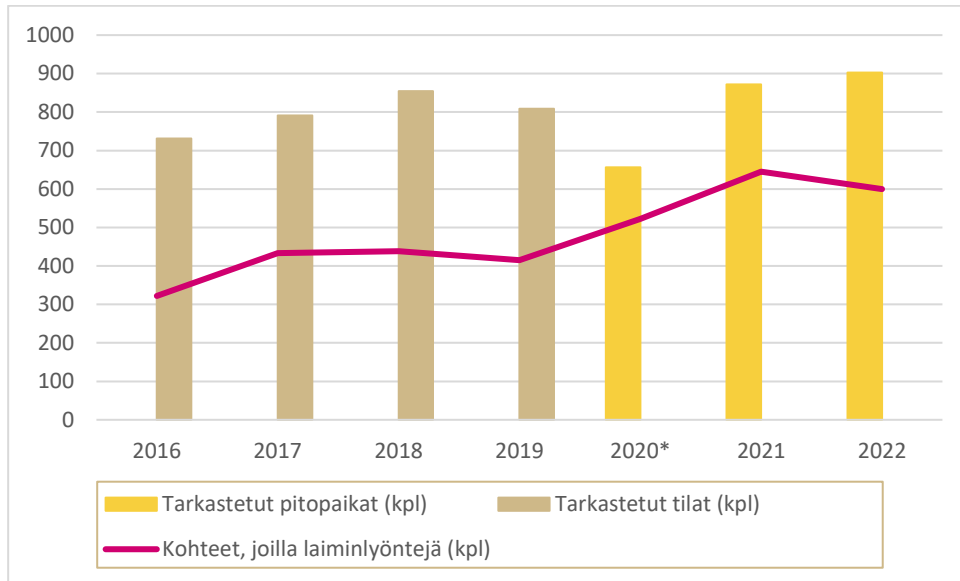
Taulukko 2. Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin perusotantavalvonnan pitopaikkakohtaiset havainnot vuonna 2022

	Havainto								Yhteensä, kpl
	1 kunnossa		2 lievä puute		3 vakava puute ≤ 20 % eläimistä		4 vakava puute ≥ 20 % eläimistä		
Naudat	141	27 %	232	45 %	110	21 %	37	7 %	520
Siat	31	82 %	5	13 %	2	5 %	0	0 %	38
Lampaat ja vuohet	131	38 %	97	28 %	46	13 %	71	21 %	345
Yhteensä	303		334		158		108		903

Hevosten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaa tehdään useimmiten muun valvonnan, kuten eläinsuojelutarkastusten yhteydessä. Hevosten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonnan kokonaismäärästä ja havainnoista ei ole tarkempaa tietoa saatavana soveltuvan tietojärjestelmän puuttumisen takia. Lukumäärätietoa hevosten tunnistusasiakirjojen saatavuudesta hevosen pitopaikassa on kerätty hevostallien lääkitsemisvalvonnan yhteydessä. Lääkitsemisvalvontaa on tehty pääosin ammattimaista tai muutoin laajamittaista hevostenpitoa harjoittavilla talleilla. Vuoden aikana tarkastettiin 104 tallia, joista 79 tallilla (76 %) suurin osa eli yli 90 % passeista oli esitettävissä tarkastuksen yhteydessä. Lukema on samaa suuruusluokkaa kuin vuosina 2021 (73 %) ja 2020 (73 %). 25 tallilla (24 % tarkastetuista talleista) merkittävä osa eli yli 90 % hevospasseista ei ollut esitettävissä tarkastuksen yhteydessä, joten parannettavaa riittää edelleen. Aiempien vuosien raportointien osalta on huomioitava, että vuoden 2021 tulosten tilastoinnissa passien saatavilla olon arviointikriteerejä tarkistettiin, ja aiempien vuosien valvontatulokset on myös laskettu vastaavasti uudelleen.

3.2 Puutteiden analyysi

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin perusotantavalvonnoissa havaittiin puutteita 66 %:ssa valvotuista pitopaikoista. Valvonnan tuloksissa on havaittavissa eläinlajikohtaisia eroja. Siolla todettiin valvonnoissa vain vähän vakavia puutteita, kun taas lampailla ja vuohilla sekä naudoilla vakavien puutteiden osuus oli huomattavampi. Niin sanotuista yksilöeläimistä lammis- ja vuohieläimiä valvottiin 19 408 ja nautaeläimiä 48 388.



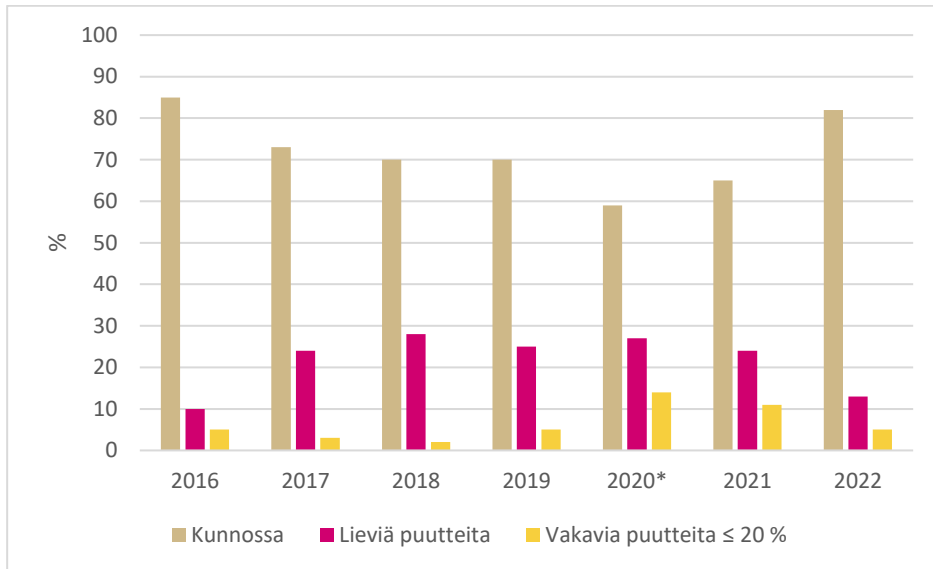
Kaavio 1. Tarkastettujen tilojen (2016-2019) ja pitopaikkojen (2020-2022) ja sekä niiden kohteiden lukumäärä, joilla havaittiin laiminlyönnejä. (*Raportointitapaa muutettu vuonna 2020)

Taulukko 3. Yksilöeläiminä valvottavien nautojen sekä lampaiden ja vuohien eläinmäärät, jolla todettu valvonnassa puutteita eri syiden mukaan jaoteltuna. Luvuissa on mukana kaikki havaitut puutteet.

	Eläinmäärä, jolla todettu valvonnassa puutteita			
	Naudat		Lampaat ja vuohet	
	(kpl / % valvotuista eläimistä)		(kpl / % valvotuista eläimistä)	
Merkitseminen	2553	5 %	895	5 %
Rekisteröinti	995	2 %	1723	9 %
Eläinluettelo	39	0 %	39	0 %
Sijaintitiedon puute	1567	3 %	1679	9 %

Siat

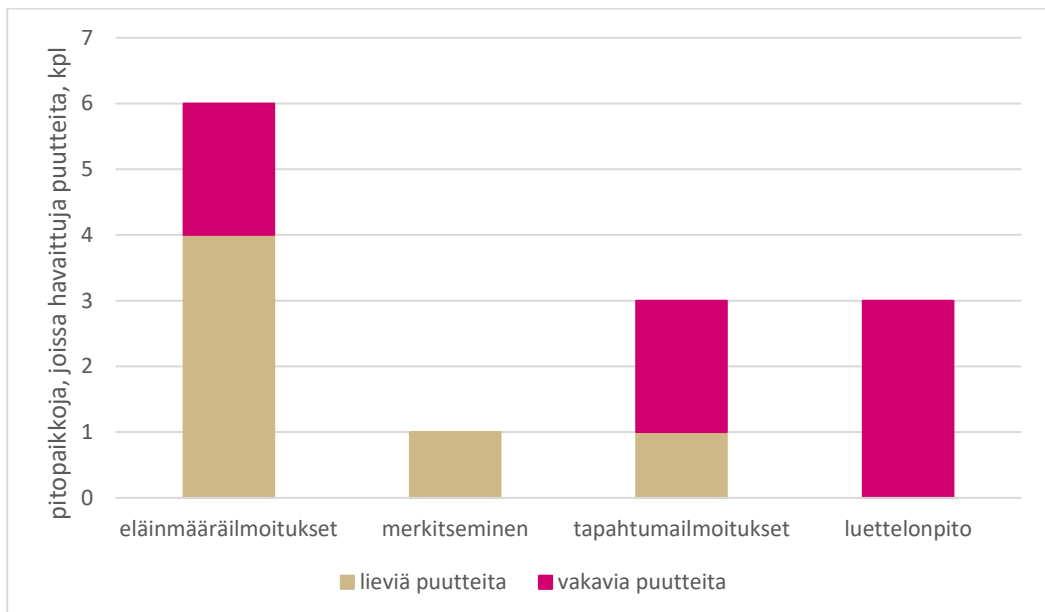
Tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonnoissa havaittiin puutteita 18 %:ssa (7/38) valvotuista sikojen pitopaikoista (Kaavio 2). Havaitut puutteet olivat pääsääntöisesti lieviä. Vakavia puutteita on otantavalvonnoissa havaittu vuosittain vain yksittäisillä sikatiloilla. On kuitenkin huomattava, että sikatilojen osalta pienetkin muutokset havaittujen puutteiden määrissä näkyvät heti suhteessa suurempina prosentuaalisina muutoksina johtuen havaittujen puutteiden vähäisistä lukumääristä. Vakavimmat puutteet sikatilojen valvonnoissa ovat tulleet ilmi Ruokaviraston keskitettyjen otantavalvontojen ulkopuolisten ns. laajennusvalvontojen kautta.



Kaavio 2. Siat; valvonnan havaintojen jakautuminen 2016-2022, % valvotuista pitopaikoista (*Raportointitapaa muutettu).

Yleisimmät sikatilojen valvonnassa todetut puutteet liittyivät siihen, että sikarekisteriin tehdyt eläinmääräilmoitukset ja tapahtumailmoitukset eivät täysin vastanneet tarkastuksessa pitopaikan kirjanpidosta ja tositteista tarkastettuja tietoja. Yksittäisissä tapauksissa tehtiin myös selvästi harvinaisempia valvontahavaintoja eli todettiin puutteita eläinten merkitsemisessä ja eläinluettelon eli pitopaikan kirjanpidon ylläpidossa.

Vuonna 2022 uutena asiana valvottiin sikarekisterin rekisteri-ilmoitusten määräaikojen noudattamista. 30 % tiloista noudatti ilmoitusten määräaikoja, mutta 60 %:lla oli lieviä puutteita ja 10 %:lla vakavia puutteita määräaikojen noudattamisessa. Kaikki valvotut tilat olivat rekisteröityneet Eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteriin asianmukaisesti.



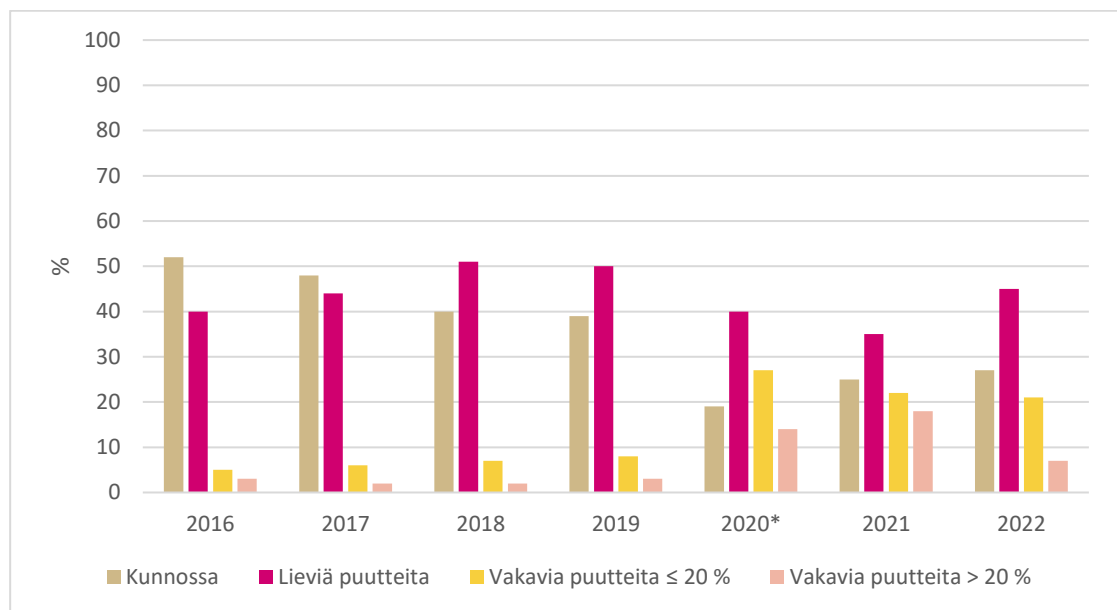
Kaavio 3. Siat; valvonnassa todettujen puutteiden jakautuminen vuonna 2022.

Naudat

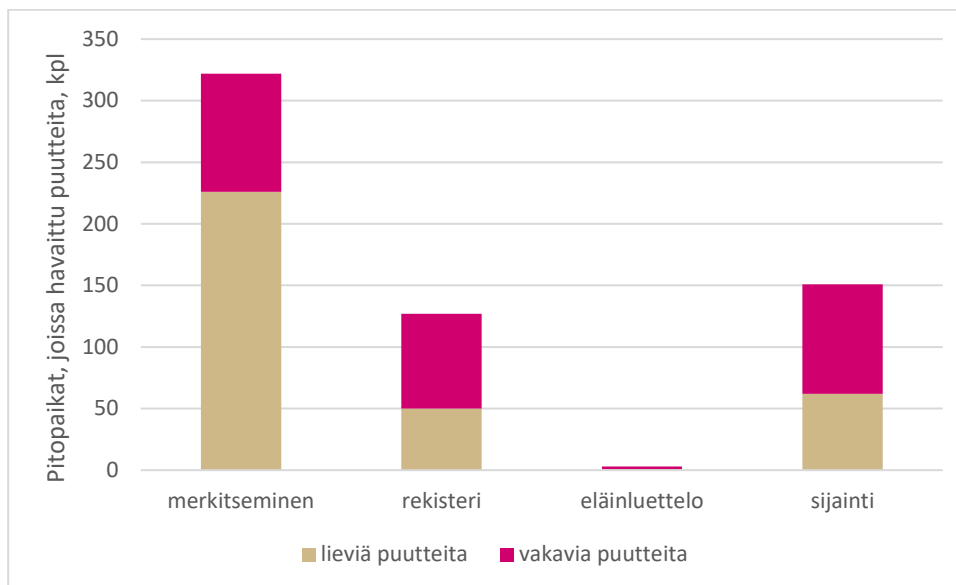
Kaikista perusotantavalvonnassa tarkastetuista nautatiloista 73 %:lla (379/520) pitopaikoista havaittiin eriasteisia epäkohtia eläinten tunnistamisessa ja rekisteröinnissä (Kaavio 4). Huonoimpaan luokkaan (vakavia puutteita yli 20 %:lla pitopaikan eläimistä) kuuluvien pitopaikkojen osuus (7 %) oli selkeästi pienempi kuin edellisellä vuonna (18 %). Suuri muutos oli myös vuonna 2022 valvottujen pitopaikkojen lievien puutteiden määrän nousussa (v. 2022 45 % ja v. 2021 35 %).

Satunnaisesti tarkastettiin 86 nautojen pitopaikkaa, joissa puutteita havaittiin 72 %:ssa. Vakaviksi puutteet luokiteltiin joka viidennessä pitopaikassa, mutta huonoimpaan luokkaan (vakavia puutteita yli 20 %:lla pitopaikan eläimistä) kuuluvia pitopaikkoja ei satunnaisissa valvonnoissa havaittu. Lieviä puutteita oli 52 % satunnaisesti valvotuista pitopaikoista.

Valvontatulosten perusteella nautatiloilla yleisimmät puutteet olivat eläinten merkitsemispuutteita. Myös tilan nautarekisteritiedoissa ja eläinten sijaintitiedoissa (mihin pitopaikkaan eläin on rekisteröity) havaittiin puutteita. Eläinluetteloiden ylläpidossa puutteita havaittiin vain muutamissa pitopaikoissa.



Kaavio 4. Naudat; valvonnan havaintojen jakautuminen vuosina 2016-2022 % valvotuista pitopaikoista. (*Raportointitapaa muutettu)



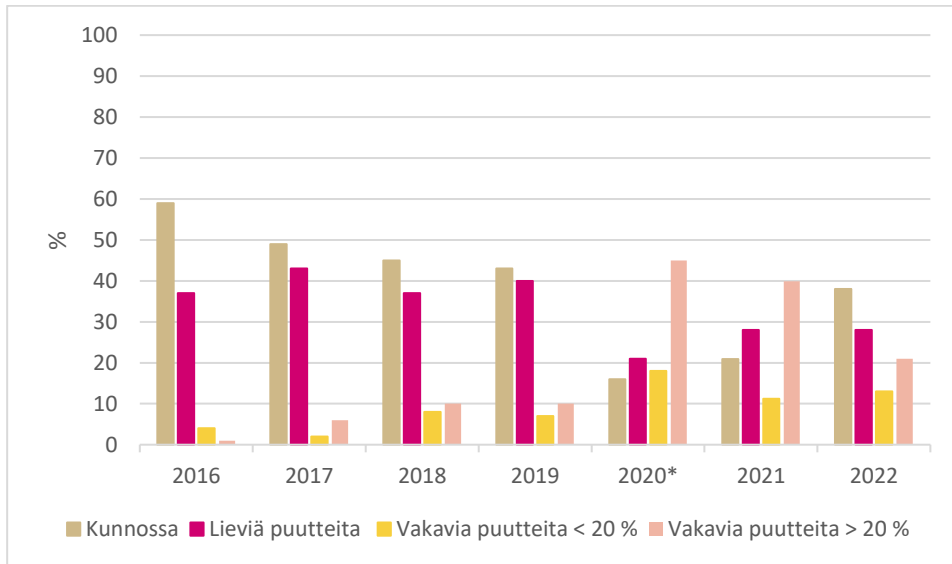
Kaavio 5. Naudat; valvonnassa havaittujen puutteiden jakautuminen vuonna 2022.

Lampaat ja vuohet

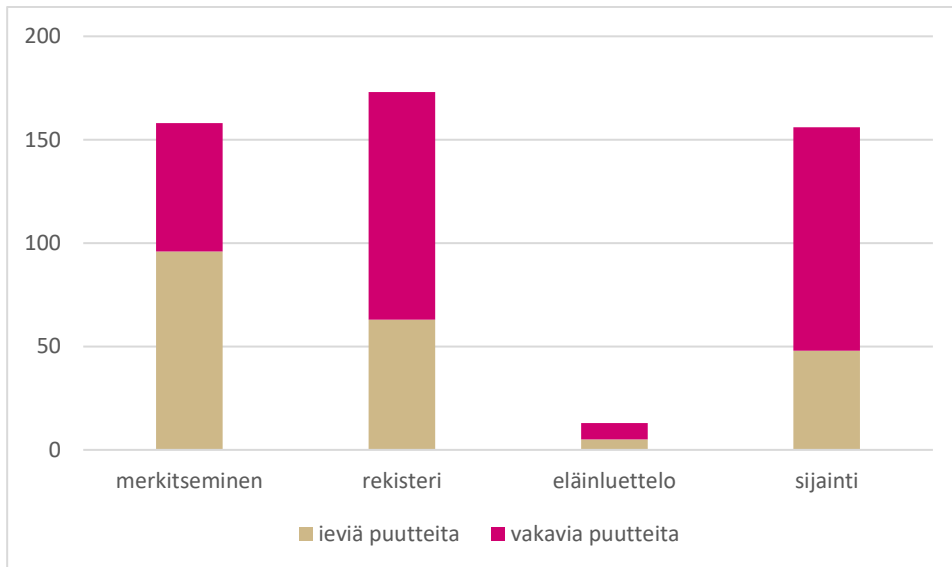
Lammas- ja vuohieläinten pitopaikkoja valvottiin korotetun valvontavelvoitteen takia edellisvuotta enemmän. Epäkohtia havaittiin 62 %:ssa (214/345) valvotuista pitopaikoista. Pitopaikkoja, joissa havaittiin vakavia puutteita (vakavia puutteita yli 20 %:lla pitopaikan eläimistä), oli noin joka viides (21 %) mikä on huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2021 (40 %). Vakaviksi luokiteltavat puutteet ovat yleisempiä asiakastunnuksellisten (ei eläintukia saavien) toimijoiden keskuudessa. Vuonna 2022 valvontaotantaa kohdistettiin kuitenkin vähemmän asiakastunnuksellisiin toimijoihin kuin vuonna 2021.

Satunnaisotannalla valvottiin vuoden aikana 65 pitopaikkaa (19 %). Eri asteisia puutteita raportoitiin 63 %:ssa satunnaisesti tarkastetuista pitopaikoista. Vakaviksi puutteet luokiteltiin 25 %:ssa pitopaikoista ja lieviksi 38 %:ssa pitopaikoista.

Valvontatulosten perusteella lammas- ja vuohitiloilla yleisimmät puutteet olivat lammas- ja vuohieläinten rekisteröinnin puutteita. Myös eläinten merkityksessä ja eläinten sijaintitiedoissa (mihin pitopaikkaan eläin on rekisteröity) havaittiin puutteita. Eläinluetteloiden ylläpidossa puutteita havaittiin vain 13 pitopaikassa.



Kaavio 6. Lampaat ja vuohet; valvonnan havaintojen jakautuminen 2016-2022, % valvotuista pitopaikoista. (*Raportointitapaa muutettu)



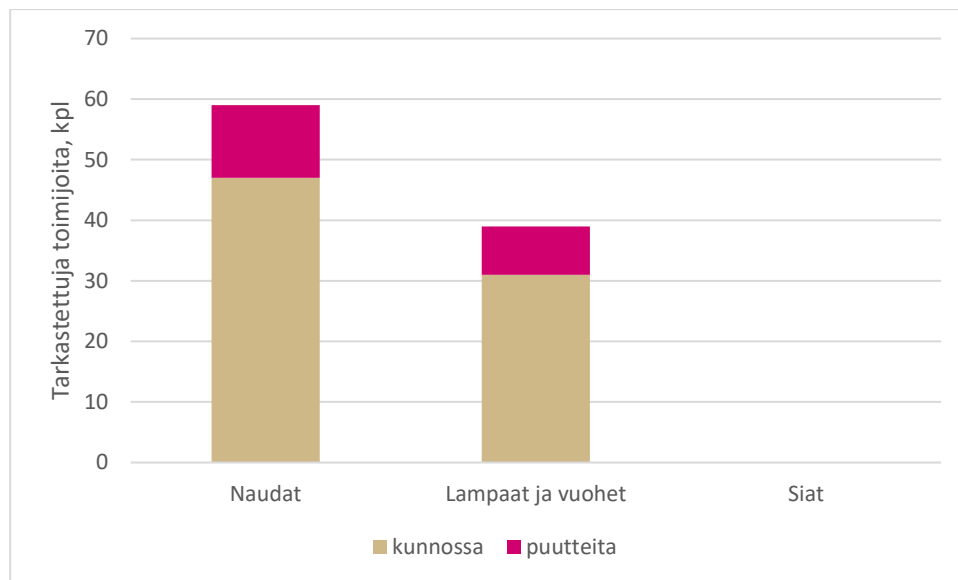
Kaavio 7. Lampaat ja vuohet; valvonnassa havaittujen puutteiden jakautuminen vuonna 2022.

3.3 Perusotantavalvontojen jälkitarkastusten tulokset

Valvonnoissa todettujen puutteiden korjaaminen varmistetaan jälkitarkastuksin. Mikäli perusotantavalvonnassa on todettu sellaisia puutteita, jotka vaarantavat eläinten tunnistettavuuden ja/tai jäljitettävyyden, suoritetaan jälkitarkastus pääsääntöisesti aina, ellei puutteita ole voitu todeta muutoin korjatuiksi ennen jälkitarkastuksen suorittamista. Vuonna 2022 kaikista suoritetuista 685 perusotantavalvonnasta 16 % (108 kpl) johti jälkitarkastuksiin. Jälkitarkastuksista 61 määrättiin nautatiloille ja 47 lammas- tai vuohetiloille. Sikatiloille jälkitarkastuksia ei tarvinnut suorittaa.

Jälkitarkastusten määrä väheni verrattaessa vuoteen 2021, koska vuonna 2022 voitiin käyttää uuden lain säätämää kehotusta korjata eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin vähäiset puutteet kuntoon. Mikäli toimijan tekemät korjaavat toimet ehditään todeta jo ennen kuin valvontaviranomainen on ehtinyt lähettää valvonnan tarkastuskertomusta, tietojärjestelmään ei muodosteta erillistä jälkitarkastusta. Kehotuksen noudattaminen kuitenkin aina tarkastetaan. Kehotuksessa toimijalle annetaan aikamääre, johon mennessä toimijan tulee korjata eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin puutteet. Kehotus on hallinnolliselta taakaltaan kevyempi ja neuvonnallisempi keino ohjata toimijaa noudattamaan lainsäädännön vaatimuksia ja korjaamaan vähäisiä puutteita.

2.5.2022 mennessä valmiiksi suoritetuista 98 tilan jälkitarkastuksessa todettiin, että yhteensä 80 % oli korjannut epäkohdat kokonaan. 20 %:lla tiloista todettiin jälkitarkastuksella yhä puutteita. Eläinlajeikohtaiset tulosjakaumat on esitetty kaaviossa 8.



Kaavio 8: Jälkitarkastusten tulosten jakauma eläinlajeittain vuonna 2022

3.4 Täydentävät ehdot

Eläinten tunnistamisessa ja rekisteröinnissä havaituista säännöstenvastaisuuksista aiheutui vielä tukivuonna 2022 viljelijätukien hakijoille tukiseuraamuksia täydentävien ehtojen kautta. Tavanomaiset seuraamukset on jaoteltu prosenttiluokittain; 0 % eli niin kutsuttu varhainen varoitus, 1 %, 3 % ja 5 %. Täydentävien ehtojen noudattaminen oli EU:n kokonaan rahoittamien suorien tukien (perustuki, viherryttämistuki, peltokasvipalkkio, nuoren viljelijän tuki, nautapalkkio, lypsylehmäpalkkio, lammas- ja vuohipalkkio), EU:n osarahoittamien tukien (ympäristökorvaus, luonnonmukaisen tuotannon korvaus, luonnonhaittakorvaus ja eläinten hyvinvointikorvaus) sekä pohjoisten hehtaaritukien vaatimuksena. Täydentävien ehtojen seuraamusta arvioitaessa otettiin huomioon tilalla tehdyssä valvonnassa havaittujen laiminlyöntien laajuus, vakavuus ja kesto sekä toistuvuus ja tahallisuus.

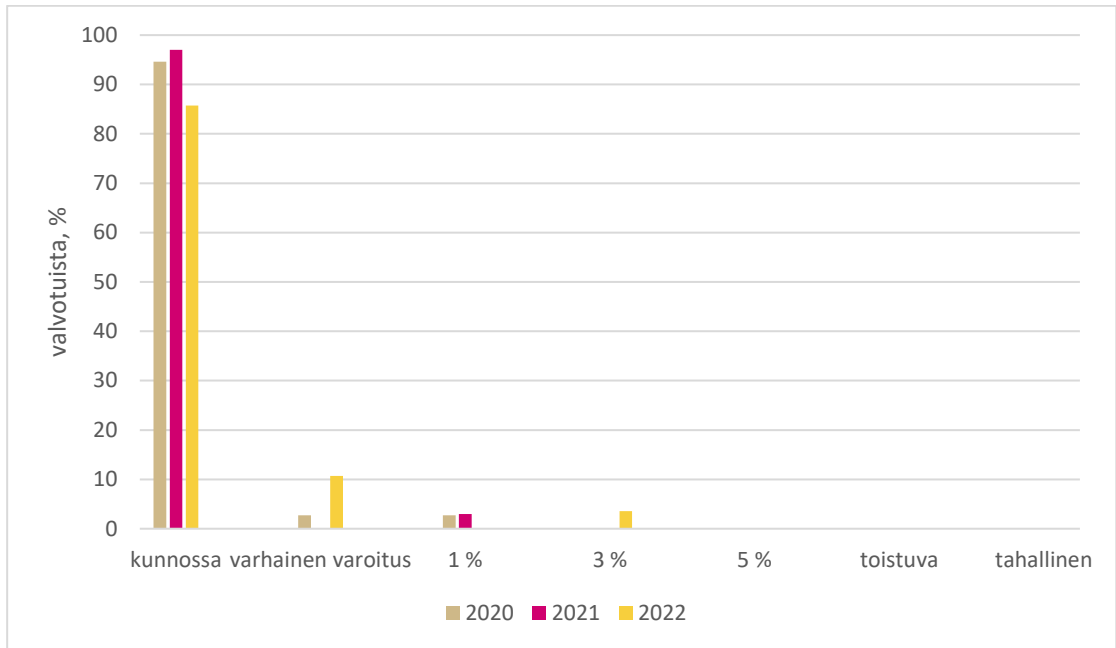
Tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontojen perusteella ns. tavanomaisia täydentävien ehtojen tukiseuraamuksia aiheutui yhteensä 22 %:lle (105/485) otantatiloista (Taulukko 4). Osuus on lähes sama kuin edellisenä vuonna (24 %). Varhainen varoitus (0 %) annettiin 70 tilalle.

Taulukko 4. Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen tavanomaiset seuraamukset otantatiloilla vuonna 2022.

	Laiminlyönti 0 % (varhainen varoitus)		Laiminlyönti 1 %		Laiminlyönti 3 %		Laiminlyönti 5 %		yht.
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	
Naudat	41	13 %	32	10 %	21	7 %	7	2 %	101
Siat	3	11 %	0	0 %	1	0,4 %	0	0 %	4
Lampaat ja vuohet	26,	17 %	12	8 %	20	13 %	12	8 %	70
Yhteensä	70	14 %	44	9 %	42	9 %	19	4 %	175

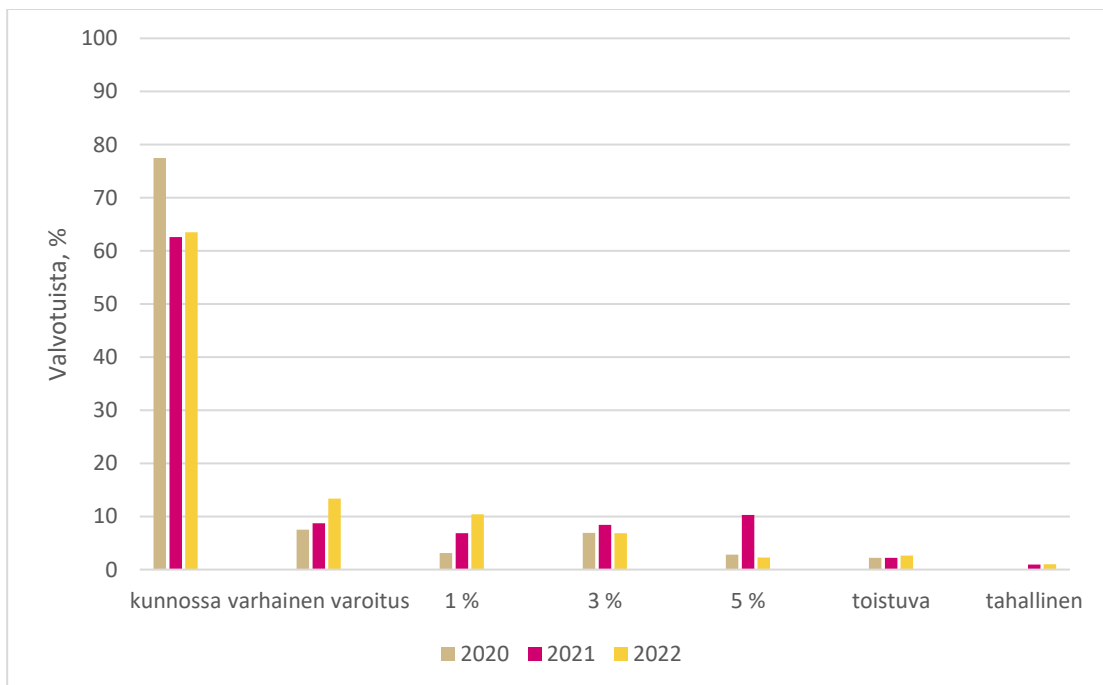
Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin *täydentävien ehtojen otantavalvonnassa* tavanomaisia, mutta keskimääräistä vakavampia, 5 %:n tukiseuraamukseen johtaneita laiminlyöntejä todettiin 11 %:lla tiloista, joilla todettiin laiminlyöntejä, ja 4 %:lla kaikista valvotuista tiloista. Osuus oli selvästi pienempi kuin edellisenä vuonna. Lisäksi toistuvia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin 1,6 %:lla (8 kpl) kaikista valvotuista otantatiloista. Niiden osuus oli lähes sama kuin edellisenä vuonna (2 %). Toistuvuudesta on kyse silloin, kun sama laiminlyönti havaitaan tilalla toistamiseen kolmen kalenterivuoden ajanjaksolla. Tilat, joilla on todettu laiminlyöntejä aiemmin, joutuvat myös suuremmalla todennäköisyydellä uudelleen otantavalvontoihin, joissa toiminnan säädöstenmukaisuus tulee uudelleen arvioitavaksi. Samalla tilalla toistuvasti todetut samat laiminlyönnit aiheuttavat täydentävien ehtojen korotettuja seuraamuksia.

Eläinlajikohtaiset erot laiminlyöntitapausten määrässä ja laiminlyönneistä määräytyissä seuraamuksissa ovat selkeitä. Otantavalvonnoissa vähiten täydentävien ehtojen laiminlyöntejä todettiin *sikatiloilla*; yhteensä neljässä tapauksessa. Laiminlyönneistä aiheutui yhdelle tilalle kolmen prosentin seuraamus. Muille annettiin varhainen varoitus (kaavio 9).



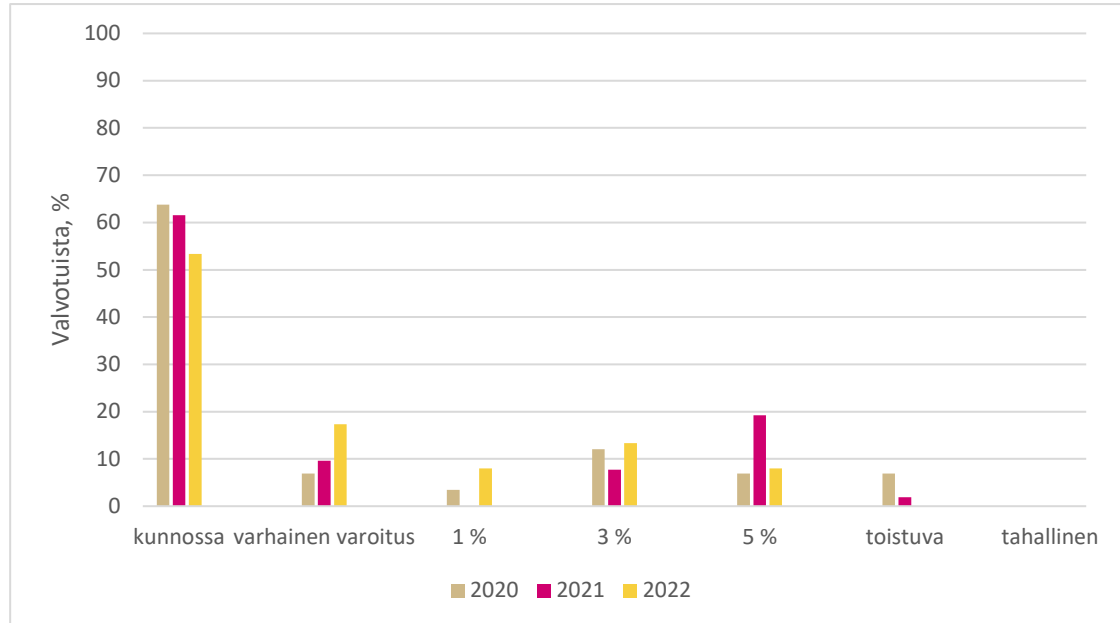
Kaavio 9. Siat; täydentävien ehtojen valvonta otantatiloilla

Nautatiloilla otantavalvonnoissa havaittujen laiminlyöntien johdosta määrätyt täydentävien ehtojen tavanomaiset tukiseuraamukset jakaantuivat laajemmin (kaavio 10). Kaikkiaan tavanomaisia seuraamuksia määrättiin nautatiloille hieman edellisvuotta vähemmän. Toistuvia laiminlyöntejä havaittiin kahdeksalla otantatilalla, joiden kaikkien osalta kyseessä oli ensimmäinen toistuvuus. Tahalliseksi laiminlyönnit todettiin kolmella tilalla, joiden osalta seuraamukset vaihtelivat 15 ja 50 prosentin välillä.



Kaavio 10. Naudat; täydentävien ehtojen valvonta otantatiloilla

Lampailla ja vuohilla 3 %:n seuraamus oli yleisin tukien määrään vaikuttava sanktio. Niiden tilojen osuus, joiden täydentävien ehtojen valvonnan tulos oli kunnossa, oli hieman edellisvuotta pienempi. Laiminlyönnit todettiin kuitenkin edellisvuoden valvontoihin verrattuna lievemmiksi. Toistuviksi tai tahalliseksi luokiteltuja laiminlyöntejä ei havaittu tänä vuonna otannan perusteella valvotuilla lammas- ja vuohitiloilla lainkaan.



Kaavio 11. Lampaat ja vuohet; täydentävien ehtojen valvonta otantatiloilla

Laajennusvalvontojen, eli muiden valvontojen tai havaintojen kautta täydentävien ehtojen laiminlyöntejä todettiin lisäksi 64 tilalla (nautatiloja 42, sikatiloja 1 sekä lammas- ja vuohitiloja 21). Laajennuksia oli reilusti edellisvuotta vähemmän. Täydentävien ehtojen tavanomaisia sanktioseuraamuksia laajennusvalvonnoissa määrättiin yhteensä 41 tilalle, joista kolmen ja viiden prosentin seuraamuksia oli yhtä paljon eli yhteensä 88 %. 12 % näissä valvonnoissa annetuista tavanomaisista sanktioista oli suuruudeltaan yhden prosentin seuraamuksia. Toistuviksi laiminlyönnit todettiin laajennusvalvonnoissa seitsemällä nautatilalla ja kuudella lammas- ja vuohitilalla. Tahalliseksi eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin vaatimusten laiminlyönnit todettiin edellä mainituissa valvonnoissa kolmella nautatilalla sekä yhdellä lammas- ja vuohitilalla ja yhdellä sikatilalla.

Valvonnoissa tarkastetaan valvontahetken vallitsevan tilanteen lisäksi myös aiemmin kyseisen vuoden aikana rekisteriin tehtyjen ilmoitusten ilmoitusaikojen noudattaminen. Valvontavuoden aikana ennen tarkastuskäyntiä rekisteriin tehdyissä lammas- ja vuohieläinten ilmoituksissa havaittiin ilmoitusaikojen noudattamisessa vähintään varhaiseen varoitukseen johtaneita täydentävien ehtojen laiminlyöntejä 29 %:lla otannalla valvotuista ja 42 %:lla täydentäviin ehtoihin laajennetuista lammas- ja vuohitilojen valvonnoista.

Nautojen otantavalvonnassa vähintään varhaiseen varoitukseen johtaneita täydentävien ehtojen laiminlyöntejä rekisteri-ilmoitusaikojen noudattamisessa havaittiin 15 %:lla tiloista. Laajennusvalvonnoissa vastaava osuus oli selvästi suurempi eli 35 %.

Vuonna 2022 täydentävien ehtojen valvonnassa otettiin käyttöön myös ns. jatkuvan laiminlyönnin käsite. Se tarkoittaa laiminlyöntiä, jonka voidaan todeta olleen olemassa jo ennen valvontavuoden alkua. Jos kyseistä laiminlyöntiä ei ollut jo aiemmin havaittu ja seuraamusta määrätty, tuli siitä tarvittaessa määrätä täydentävien ehtojen seuraamus takautuvasti niille tukivuosille, joina laiminlyönti oli ollut olemassa. Tällaisia tapauksia olivat esimerkiksi vanhemmat kokonaan merkitsemättömät ja/tai rekisteröimättömät eläimet. Takautuvasti määrättävä seuraamus ulotettiin korkeintaan kaksi vuotta taaksepäin. Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonnassa pysyviä laiminlyöntejä todettiin ja vähintään yhden prosentin seuraamus määrättiin tukivuodelle 2021 yhteensä 10 tilalle, joista yhdeksän oli nautatiloja ja yksi lammas- ja vuohitila. Tukivuodelle 2020 seuraamuksia määrättiin seitsemälle tilalle, joista kuusi oli nauta- ja yksi lammas-vuohitila. 70 prosentille niistä tiloista, joilla pysyviä laiminlyöntejä todettiin, seuraamus aiheutui molemmille edellä mainituille tukivuosille.

Todetuista säännöstenvastaisuuksista suurimman riskin eläinten jäljitettävyydelle ja sitä kautta elintarviketurvallisuudelle aiheuttivat pahimmat yksittäistapaukset, joissa eläinten tunnistamiseen ja rekisteröintiin liittyvät lakisäateiset vaatimukset oli jätetty noudattamatta. Valvonnoissa tehtyjen havaintojen mukaan vakavat ongelmat rekisteröinnissä ja merkinnässä liittyivät usein tilanteisiin, joissa eläintenpito ei muutoinkaan ole säädösten mukaista. Nämä tilat tulevat tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaan usein eläinsuojeluvalvonnassa havaittujen puutteiden takia. Tämän perusteella tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonta sekä eläinsuojeluvalvonta selvästi tukevat toisiaan.

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin rikkomushavaintojen suhteellisen korkean määrän selittää varmasti osaltaan erittäin tarkka lainsäädäntö, sekä ennen kaikkea tehokas riskiperusteinen valvontaotanta. Tilat poimitaan otantavalvontaan riskianalysien perusteella painottaen useita eri tekijöitä, kuten esimerkiksi eläinrekisteripuutteita. 75-80 % otantavalvontaan valituista kohteista poimitaan riskiperusteisesti. Valvonnan tulokset eivät siis anna täysin realistista eläinlajikohtaista kuvaa vallitsevasta säädösten noudattamisen kokonaistilanteesta, vaan pääsääntöisesti riskiperusteisen otantavalvonnan kautta tehdyistä havainnoista. Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin lainsäädännön valvonnassa ei käytännössä ole varsinaista tulkinnan varaa; pienetkin puutteet ja rikkeet kirjataan ylös ja niihin puututaan. Näin myös osaltaan ennaltaehkäistään vakavampien puutteiden syntyä.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Laadunvalvonta on sisäinen valvontatoimi, jolla varmistetaan, että muille viranomaisille siirretyt valvontatehtävät on suoritettu hyväksyttävästi ja yhtenäisesti koko maan alueella. Ruokavirasto suorittaa eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin paikan päällä tehtäviä täydentävien ehtojen laadunvalvontoja tiloille. Vuonna 2022 laadunvalvontoja tehtiin uusintakäynteinä kahdeksalle tilalle, joista kaikki olivat nautatiloja. Laadunvalvonnan keskeisimmät huomautettavat asiat tarkastuksista liittyivät nautojen korvamerkintöjen tarkastamiseen.

ELY-keskusten vuoden 2022 valvontaraporteista käy ilmi, että ELY-keskukset kokivat eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonnalle asetettujen tavoitteiden toteutuneen

suunnitellusti. Muutamissa ELY-keskuksissa koettiin, että eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontoja oli liikaa suhteessa valvojiin. Eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskeva kansallinen lainsäädäntö uudistui vuoden 2022 alussa ja uuden lainsäädännön muutosten toimeenpanossa koettiin vielä epävarmuutta. Esimerkiksi hallinnollisten pakkokeinojen laaja-alaisessa soveltamisessa koettiin haasteita. ELY-keskukset kokivat kuitenkin pääsääntöisesti Ruokaviraston ohjauksen riittäväksi sekä koordinaation ja yhteistyön toimivaltaisten viranomaisten välillä valtaosin mutkattomaksi ja toimivaksi; yhteyttä pidetään matalalla kynnyksellä ja virka-apua annettiin muutamien aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä valvonnoissa. ELY-keskukset kokivat, että valvontojen riskiperusteisuus on ollut toimivaa. Tukisovelluksen osana toimiva eläinvalvontasovellus toimi ELY-keskusten tarkastajien suorittamien yksilöeläinten valvontojen tietojen tallennuspaikkana ja täydentävien ehtojen arvioehdotusten tallennuspaikkana. Sovelluksen toimivuudessa koettiin haasteita, jotka vaikeuttivat valvontojen toteuttamista.

Suurimmiksi syiksi valvonnassa todetuille puutteille ELY-keskukset nimesivät toimijoiden tiedon ja osaamisen puutteen. Eryteisesti toimijat, jotka pitävät eläimiä harrastemaisesti, saattavat olla epätietoisia lainsäädännön vaatimuksista. Monissa vastauksissa korostui myös huoli viljelijöiden uupumisesta, joka johtaa usein inhimillisiin, mutta myös tahallisiin eläinten tunnistamis- ja rekisteröintivaatimusten laiminlyönteihin. Myös taloudelliset huolet vaikuttivat toimijoiden jaksamiseen. Huoli on merkittävä, sillä pahimmillaan toimijoiden jaksamiseen liittyvät ongelmat voivat johtaa elintarviketurvallisuuden vaarantumiseen.

Toimijoilta saatuina palautteina ja kehittämisehdotuksina ELY-keskukset raportoivat korvamerkkien laatuongelmista. Samojen tilojen joutuminen otantavalvontaan useina peräkkäisinä vuosina koetaan myös hankalana. Osassa vastauksista korostui myös eläintenpitäjien kiitollisuus siitä, että vaikeaksi edenneet eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin ongelmat on saatu kuntoon valvonnan puuttuessa tilanteeseen.

5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

5.1 Toimijoiden säädöstentuntemuksen varmistaminen

Kaikille nauta-, sika-, sekä lammas- ja vuohieläintenpitäjille on laadittu omat eläinlajikohtaiset tunnistamisen ja rekisteröinnin oppaat. Tarpeen mukaan päivitettävissä oppaissa on kunkin eläinlajin osalta esitetty tunnistamisen ja rekisteröinnin vaatimukset, joita kyseisen eläinlajin pitäjän tulee noudattaa. Oppaissa on ohjeistettu vuonna 2022 muuttuneen kansallisen eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin lainsäädännön vaatimuksista. Lisäksi oppaissa on mm. tietoa korvamerkkien tilaamisesta ja kiinnittämisestä. Eläinlajikohtaiset oppaat löytyvät Ruokaviraston internetsivuilta www.ruokavirasto.fi > Eläimet > Eläintenpito, tunnistaminen ja rekisteröinti > Eläinten merkintä ja rekisteröinti.

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen vaatimuksista eläintenpitäjät saivat tietoa Ruokaviraston täydentävien ehtojen oppaasta, joka on julkaistu www.ruokavirasto.fi > Tuet > Maatalous > Hakuoppaat ja -ohjeet. Eläintenpitäjillä oli myös mahdollisuus saada maksullista ja tuettua neuvontaa täydentävistä ehdoista

tilaneuvontajärjestelmän ”Neuvo 2020” kautta. Vuonna 2022 eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin neuvontaa annettiin 296 tilalle.

Niille nautatiloille, joilla oli nautarekisterin tietojen mukaan nautoja, lähetettiin ajankohtaistiedotteet ja rekisteriotteet tammikuussa ja maaliskuussa. Uuden nautarekisterin avauduttua 27.4.2022 käytäntöä muutettiin. Jatkossa eläintenpitäjä voi ilmoittaa haluaako saada ajankohtaistiedotteen ja rekisteriotteen postitse vai lukeeko vastaavan sisällön nautarekisterisovelluksessa. Lammas- ja vuohitiloille lähetetään eläinluettelot ja ajankohtaistiedotteet kerran vuodessa. Kirje lähetetään kaikille eläintenpitäjille, joilla on tai on ollut lampaita tai vuohia viimeisen vuoden aikana. Sikatiloille vastaava postitus tehdään myös kerran vuodessa, ja kohderyhmänä ovat kaikki tilat, joilla on sikarekisterissä tapahtumailmoituksia kyseisenä vuonna. Kirjeeseen on koottu eri viranomaistahojen tiedotteita liittyen eläinten pitoon. Tällöin samaan tiedotteeseen saadaan koottua ajankohtaista asiaa myös esim. eläinlääkinnän, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä viljelijätukihallinnon näkökulmasta. Tällainen tiedotus on hyvin kattava tapa tavoittaa kaikki eläintenpitäjät ja tarjota monipuolista, kyseiseen eläinlajiin ja eläintenpitoon liittyvää tietoa. Mikäli esimerkiksi eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonnoissa havaitaan yleisesti jotakin tiettyä laiminlyöntiä, pyritään asia ottamaan esille ajankohtaistiedotteissa ja muistuttamaan eläintenpitäjiä säädösten vaatimuksista.

Kirjallisten oppaiden ja ohjeiden lisäksi toimijoiden säädöstuntemusta parannetaan ja vahvistetaan useiden sidosryhmätapaamisten avulla. Tilaisuuksissa käsitellään muun muassa eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin lakisääteisiä vaatimuksia, jaetaan ajankohtaistietoa ja käydään läpi loppukäyttäjien kehitystoiveita eläinrekistereihin ja niiden toiminnallisuuksiin liittyen. Nautarekisterin, sikarekisterin sekä lammas- ja vuohirekisterin sidosryhmätapaamisia järjestetään vuosittain.

Hevosten tunnistamiseen ja rekisteröintiin liittyvistä asioista tiedotetaan pääasiassa Ruokaviraston internetsivuilla www.ruokavirasto.fi > Eläimet > Eläintenpito, tunnistaminen ja rekisteröinti > Eläinten merkintä ja rekisteröinti > Hevoseläimet. Lisäksi ajankohtaisia asioita hevosten tunnistamisesta, hyvinvoinnista, lääkitsemisestä ja jalostustoiminnasta käydään läpi vuosittain pidettävissä sidosryhmäpalaverissa hevosalan toimijoiden kanssa, jotka vievät tietoa eteenpäin omille jäsenilleen. Hevosten tunnistamiseen liittyvä lainsäädäntö muuttui keväällä 2021, kun EU:n eläinterveysäännösten soveltaminen alkoi kaikissa jäsenvaltioissa. Hevosten tunnistamiseen ja pitopaikkojen rekisteröintiin ja kirjanpitoon liittyviä uusia vaatimuksia on nostettu vuoden aikana edelleen aktiivisesti esille eri medioissa. Ruokavirasto oli myös mukana hevosenpitäjille suunnatussa webinarisarjassa yhteistyössä Suomen hevosenomistajien keskusliiton kanssa.

Hevosten tunnistusasiakirjojen myöntämiseen ja hallinnointiin liittyvät tehtävät siirtyivät eläinterveysäännösten myötä Ruokaviraston vastuulle. Ruokavirasto on valtuuttanut hevosten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käytännön toteutukseen kolme hevosrotujen kantakirjoja ylläpitävää jalostusjärjestöä. Valtuutettujen toimijoiden työn helpottamiseksi ja yhtenäistämiseksi Ruokavirasto on laatinut kirjalliset ohjeet hevospeläimen tunnistusasiakirjan myöntämisestä ja muista tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän tehtävistä, sekä hallinnon yleislainsäädännön soveltamisesta hevosten tunnistukseen liittyvissä tehtävissä. Muuttuneen lainsäädännön vaatimukset on päivitetty myös teurastamoille ja teurastamojen

tarkastuseläinlääkäreille suunnattuun Ruokaviraston ohjeeseen teurastettavan hevoseläimen tunnistusasiakirjan tarkastamisesta ja muista tunnistimien ja tunnistusasiakirjojen osalta toteutettavista toimenpiteistä hevoseläimen teurastuksen yhteydessä.

5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaavien toimenpiteiden varmistaminen

Jos tarkastuksessa havaitaan eläinten tunnistamis- ja rekisteröintisäädösten noudattamisen laiminlyöntejä, viranomaisen ryhtyy toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että toimija korjaa epäkohdat. Lievissä tapauksissa voidaan harkita kehotuksen antamista. Lainsäädännön mukaisia eläintenpitäjälle määrättäviä hallinnollisia toimenpiteitä ovat mm. määräys epäkohdan poistamiseksi ja eläinten siirtokielto. Määräystä ja kieltä voidaan tehostaa uhkasakolla tai teettämisuhalla. Lisäksi tunnistamaton eläin voidaan määrätä aluehallintoviraston päätöksellä lopetettavaksi. Aluehallintovirasto ja ELY-keskus voivat määrätä myös eläinten tunnistamis- ja rekisteröintivalvonnan seuraamusmaksun, mikäli eläintenpitäjä laiminlyö muun muassa pitopaikkojen rekisteröintivelvollisuutta, eläinten merkitsemisvelvollisuutta tai siirtää eräitä eläimiä jäsenvaltioiden välillä ilman vaatimustenmukaista tunnistus- tai siirtoasiakirjaa.

Niissä vuonna 2022 tehdyissä valvonnoissa, joissa tarkastuksen suoritti ELY-keskus, annettiin määräyksiä epäkohtien korjaamiseksi 67 toimijalle; nautoja koskien 34 kpl ja lammas- ja vuohieläimiä koskien 33 kpl. Yksilöeläinten valvonnoissa tarkastuskertomuksille kirjataan myös annetut kehotukset, mutta niiden tarkkoja määriä ei tällä hetkellä pystytä vielä raportoimaan. Myöskään aluehallintovirastojen ja kuntien antamia määräyksiä ei pystytä raportoimaan siihen soveltuvan tietojärjestelmän puuttumisen vuoksi.

Siirtokiellot ja seuraamusmaksut

Niiden eläinten, joilla on valvonnassa havaittu puutteita merkinnässä ja/tai rekisteröinnissä, siirtäminen tai luovuttaminen pitopaikasta voidaan kieltää. Kielto voi koskea yksittäisiä eläimiä tai kaikkia pitopaikan saman eläinlajin eläimiä. Siirtokielto on turvaamistoimenpide, jolla estetään sellaisen eläimen pääsy elintarvikeketjuun tai aiheuttamaan riskiä eläintautien leviämisestä, jonka tunnistettavuudesta ja/tai jäljitettävyydestä ei voida varmistua. Vuodesta 2022 lähtien siirtokiellon pystyvät antamaan aluehallintovirastot, ELY-keskukset sekä kunnan eläinlääkärit. Siirtokiellot astuvat voimaan heti antamispäivästä lähtien ja kiellot ovat toistaiseksi voimassa olevia.

Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin puutteiden takia asetettiin yhteensä 56 (196 vuonna 2021) eläinten siirtokieltoa.

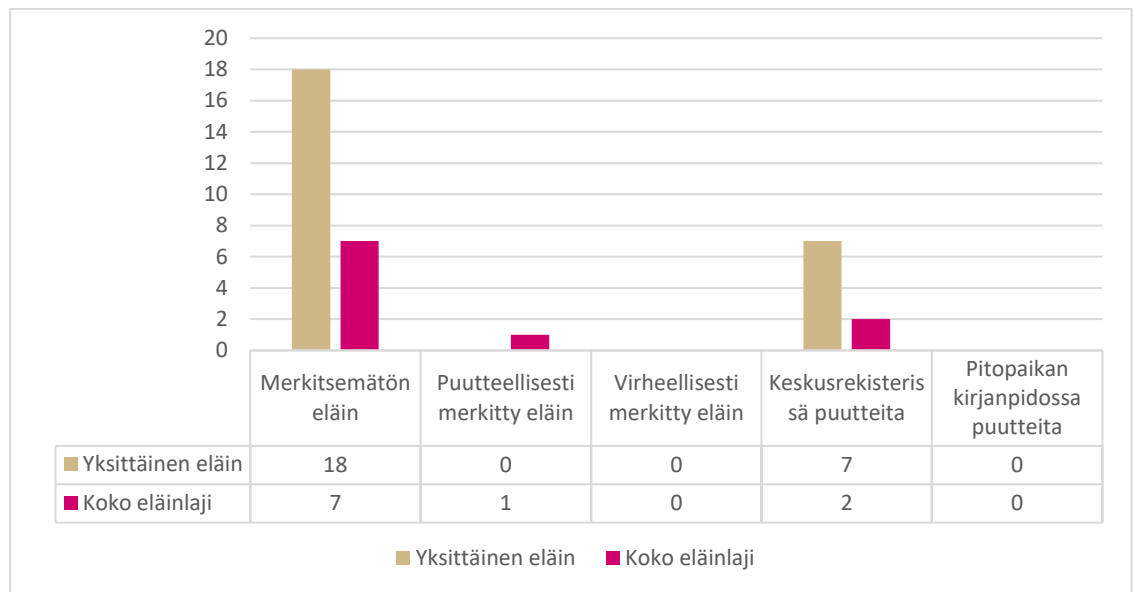
ELY-keskukset asettivat siirtokieltoja vuoden aikana yhteensä 35 (kaavio 12), joista 72 % koski nautaeläimiä ja 28 % lammas- ja vuohieläimiä. Sikaeläimille ei annettu siirtokieltoja. Siirtokielloista valtaosa eli 25 oli eläinten tunnistettavuuteen liittyviä, merkitsemättömien eläinten vuoksi annettuja siirtokieltoja. Näistä 81 % koski yksittäisiä eläimiä pitopaikassa. Siirtokieltoja annettiin myös yhdeksän kappaletta eläinrekisterissä olleiden puutteiden takia ja yksi kieltä johtuen puutteellisesti merkityistä eläimistä.

Aluehallintovirastojen asettamia eläinten siirtokieltoja annettiin yhteensä 19 kertaa (kaavio 13). Näistä suurin osa oli eläinrekisterissä ilmenneistä puutteista johtuvia siirtokieltoja.

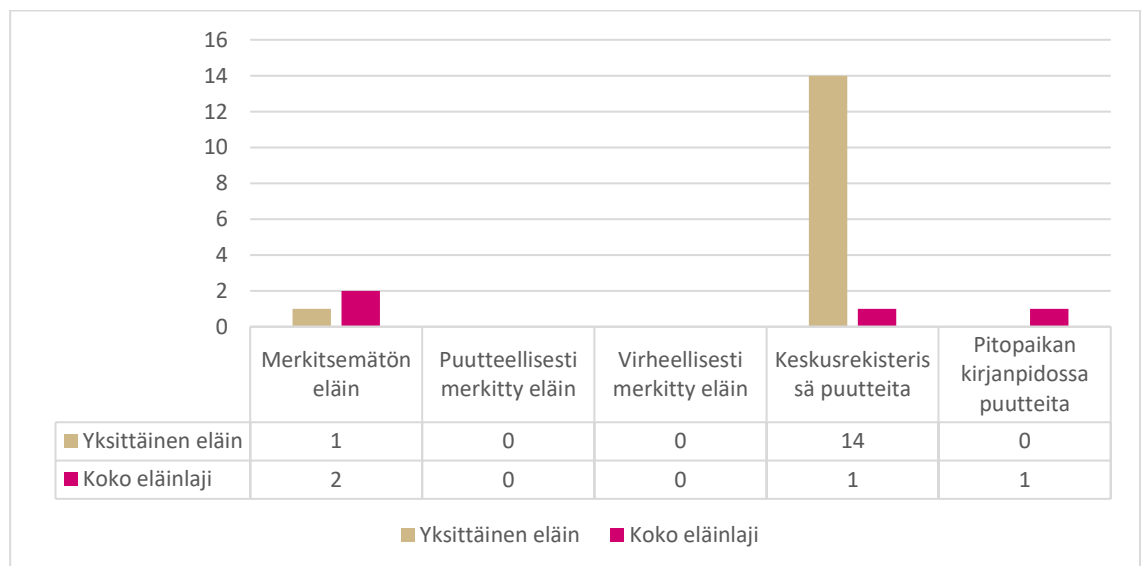
Yksittäistä eläintä koskevia siirtokieltoja annettiin 14 kpl ja koko eläinlajia koskevia 1 kpl. Merkitsemättömien eläinten siirtokieltoja annettiin yksittäisistä eläimistä yhdelle toimijalle ja kahdelle toimijalle koko eläinlajista. Pitopaikan kirjanpidon laiminlyönnistä johtuen annettiin yksi koko eläinlajin siirtokielto.

Kunnaneläinlääkärit antoivat vuoden aikana kaksi siirtokieltoa. Toinen siirtokielto annettiin yksittäiselle eläimelle johtuen eläinrekisteripuutteista. Toinen siirtokielto taas annettiin koko eläinlajille pitopaikan kirjanpidon puutteiden vuoksi.

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset määräsivät vuoden 2022 aika yhteensä viisi seuraamusmaksua erinäisistä eläinten tunnistamis- ja rekisteröintivalvonnassa todetuista rikkeistä.



Kaavio 12. ELY-keskusten asettamien siirtokieltojen jakautuminen syyttäin (kpl).



Kaavio 13. Aluehallintovirastojen asettamien siirtokieltojen jakautuminen syyttäin (kpl).

Siirtokieltoja annettiin viime vuonna huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2021. Muuttuneen eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin lainsäädännön mukaan kiellon tai rajoituksen asettaminen edellyttää, että toimija ei ole viranomaisen kehotuksesta huolimatta asetetussa määräajassa korjannut puutetta. Verrattaessa tarkastuksissa todettuja vakavien puutteiden ja määrättyjen siirtokieltojen määriä, voidaan havaita, että toimijoille on annettu puutteiden korjaamiseksi määräyksiä ja siirtokieltoja melko vähän. Eroa selittää muun muassa valvonnan luonne, jossa kirjataan ylös kaikki havaitut epäkohdat, vaikka niitä korjattaisiinkin heti tarkastuskäynnin aikana. Valvontatietojen käsittely tietojärjestelmissä ohjaa kuitenkin prosessia niin, että erityisesti vakaviksi luokiteltavien puutteiden korjaaminen varmistetaan aina tehokkaasti jälkitarkastuksin. Toimijoille annettujen selkeiden kehotusten ja määräysten on havaittu tehostavan ja nopeuttavan korjaavien toimien suorittamista ja siten parantavan valvonnan vaikuttavuutta.

5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Eläinlääkintähuollon valtakunnallisessa ohjelmassa (EHO) asetetaan valvonnalle painopistealueita, jotka kuntien ja aluehallintovirastojen tulee sisällyttää omiin vuosittaisiin valvontasuunnitelmiinsa. Vuoden 2022 aika painotettiin yleisesti muuttuneen eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin lainsäädännön vaatimusten vakiinnuttamista ja lainsäädännöstä ohjeistamista. Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteutti lisäksi omana alueellisena valvonnan painopisteenä lampaiden hyvinvoinnin ja sivutuotelainsäädännön noudattamisen valvontaa. Samalla valvottiin lampaiden tunnistamisen ja rekisteröinnin toteutumista.

Vuoden 2022 alussa koulutettiin laajasti ELY-keskuksia, aluehallintovirastoja sekä kuntien viranomaisia muuttuneesta eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin lainsäädännöstä. Tavoitteena valtakunnallisissa koulutuksissa on taata mahdollisimman yhdenmukaiset valvontakäytännöt koko maassa. Vuosittaisilla koulutuspäivillä luodaan myös perinteisesti katsaus menneeseen vuoteen sekä ohjeistetaan tuleviin valvontoihin. ELY-keskuksia koulutettiin eläinvalvontapäivillä, jotka järjestettiin keväällä ja syksyllä. Koulutuspäivät järjestettiin koronatilanteen vuoksi etäyhteyksin. Vuoden aikana pidettiin myös muutamia lyhyempiä ajankohtaiskokouksia yhdessä ELY-keskusten eläinvalvojien sekä Ruokaviraston Elintarvikeketjun ja Maaseutulinjan kanssa. Lisäksi järjestettiin kokoustilaisuuksia täydentävistä ehdoista ELY-keskusten eläinvalvojien kanssa. Valvonnan pakkokeinoista annettiin koulutusta aluehallintovirastojen läänineläinlääkäreille ja ELY-keskusten tarkastajille. Läänineläinlääkäreitä koulutettiin myös hevosten tunnistamisen valvonnasta aluehallintovirastojen ja Ruokaviraston välisillä eläinten hyvinvoinnin ja tunnistamisen neuvottelupäivillä. Lisäksi Ruokavirasto ohjasi teurastamojen tarkastuseläinlääkäreitä hevospassin ja sen merkintöjen tarkastamisesta teurastamoissa. Eläinvalvontasovelluksen käytöstä järjestettiin myös useita eri aihealueisiin painottuvia koulutuksia sovelluksen käyttäjille eli ELY-keskusten tarkastajille. Eläinten terveyden hallinta -sovelluksen (ELTE) käyttökoulutuksia järjestettiin vuoden 2022 aikana viisi kertaa aluehallintovirastoille, kunnille sekä ELY-keskuksille. Aluehallintovirastot, kuntien eläinlääkärit sekä ELY-keskukset tallentavat tunnistamisen ja rekisteröinnin laiminlyönneistä aiheutuneet siirtorajoitukset kootusti samaan rekisteriin.

Taulukko 5. Viranomaisille ja toimijoille annettu ohjeistus

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ohjeet toimijoille									
- päivitettyt, kpl	2	1	1	1	2	1	0	2	2
- uudet, kpl	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Ohjeet viranomaisille									
- päivitettyt, kpl	3	3	3	3	3	3	3	2	2
- uudet, kpl	0	0	0	0	1	0	1	0	0

6 VALVONNAN RESURSSIT

ELY-keskuksissa eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaan käytettiin vuonna 2022 yhteensä 9,7 henkilötyövuotta, joka on lähes sama kuin edellisenä vuotena (9,8). Aluehallintovirastoista vastaavia lukuja ei ole toistaiseksi saatavilla. Vuodesta 2022 lähtien valtio korvaa valvontatehtävistä kunnalle aiheutuneita kustannuksia. Kuitenkin viranomaisilta saatujen palautteiden mukaan aluehallintovirastojen ja kuntien valvontaeläinlääkäreiden resurssit eivät ole lisääntyneet suhteessa muuttuneen lainsäädännön vaatimusten kasvuun. Tila- ja yksikkökokojen kasvu aiheuttaa työmäärän lisäystä koko työketjussa, niin valvonnan valmistelussa, tilakäynnillä kuin havaintojen tallennuksessa.

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

Uuden Tukisovelluksen yhteyteen rakennetun eläinvalvontaosion myötä voidaan kaikki nauta-, sika-, lammas- ja vuohitilojen otantavalvontahavainnot tallentaa eläintukien kanssa samaan yhteiseen tietojärjestelmään. Koska valvonnan tietojärjestelmä on kuitenkin tällä hetkellä vain ELY-keskusten käytössä, eivät aluehallintovirastojen ja kuntien valvontaviranomaisten tekemät valvonnat tallennu tietojärjestelmiin yhtä kattavasti kuin ELY-keskusten tekemät valvonnat. Eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin pakkokeinojen ja seuraamusten sekä muiden kuin otantavalvottavien eläinlajien valvonnan tallennusjärjestelmä on kuitenkin suunnitteilla ja sille on haettu rahoitusta. Myös uusi koirarekisteri toteutetaan käyttöönotettavaksi kokonaisuudessaan vuoden 2023 aikana. Koirarekisterin myötä panostetaan myös koirien tunnistamisen ja rekisteröinnin ohjaamiseen sekä valvonnan toimeenpanoon. Lisäksi jatketaan uuden nautarekisterin jatkokehitystyötä. Lähivuosina myös lammas-, vuohi- ja sikarekisterit uudistetaan kokonaan niiden teknisen vanhentumisen takia.

Täydentävät ehdot olivat eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonnassa merkittävä kannustin säädösten noudattamiseen niillä kotieläintiloilla, jotka ovat maataloustukijärjestelmän piirissä. Vuodesta 2023 lähtien eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonta ei ole enää mukana ehdollisuudessa, joten laiminlyönneistä ei enää aiheudu tukiseuraamuksia ehdollisuuden kautta. On kuitenkin huomattava, että

eläinperusteiset viljelijätuet pohjautuvat jatkossakin rekisteröintijärjestelmiin, joten rekisteritietojen oikeellisuudella on edelleen merkitystä tukimaksatuksessa.

Vuodelle 2023 Ruokavirasto ei asettanut erityistä valvonnan painopistettä. Eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskeva kansallinen lainsäädäntö uudistui vuoden 2022 alussa ja sen toimeenpanotyötä jatketaan aktiivisesti. Valvonnassa tullaan edelleen panostamaan korjaavien toimenpiteiden tehokkaaseen varmistamiseen ja hallinnollisten pakkokeinojen laaja-alaiseen soveltamiseen. Myös viljelijätukijärjestelmien ulkopuolella olevien eläintenpitäjien tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaa ja valvonnan ohjausta tehostetaan edelleen, sillä tukijärjestelmän ulkopuolella toimivilla eläintenpitäjillä ei ole tukien kaltaista kannustinta, joka osaltaan ohjaisi eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin lainsäädännön noudattamista. Eläinlääkintähuoltolain muutoksen myötä valtio korvaa valvontatehtävistä kunnille aiheutuneita kustannuksia, ja tavoitteena onkin, että valvonta lisääntyy myös tätä kautta. Kun myös muita eläinlajeja kuin nauta-, sika-, lammas- ja vuohieläimiä valvotaan tehokkaasti, saadaan toimijoiden tietoisuutta lisättyä ja eläinrekisterien oikeellisuutta ja ajantasaisuutta parannettua, mikä on mm. jäljitettävyyden turvaamisen edellytys.

Kansallisen lainsäädännön uudistus muutti myös kauan valvonnassa käytössä ollutta ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen työnjakoa. Vuodesta 2022 lähtien ELY-keskukset ovat hoitaneet pääsääntöisesti itse kaikki tekemiensä valvontojen käsittelyvaiheet tarkastuskäynnistä tarvittaviin hallinnollisiin seuraamuksiin ja mahdolliseen jälkivalvontaan saakka. Uudistuksen odotetaan edelleen tehostavan ja lisäävän otantavalvonnan ulkopuolista valvontaa myös muiden valvontaviranomaisten kuin ELY-keskusten suorittamana.

Lainsäädännön uudistustilanteessa korostuu aina tarve toimijoiden ja eläintenpitäjien kattavasta ja tehokkaasta tiedottamisesta. Erityinen haaste on tavoittaa harrastelijatoimijat, joita on paljon erityisesti lammas- ja vuohieläinten pitäjissä. Myös tähän työhön tullaan panostamaan.

Hevosten merkintää ja rekisteröintiä koskeva lainsäädäntö muuttui keväällä 2021, kun eläinterveys sääntöjen ja sen nojalla annettujen asetusten soveltaminen alkoi. Hevoseläinten pitäjien kohdalla painopisteenä jatkuu edelleen toimijoiden tiedottaminen sekä lainsäädännön toimeenpano ja ohjeistus.

Ruokaviraston eri yksiköiden ja osastojen kanssa tehtävää yhteistyötä pyritään edelleen lisäämään ja kehittämään. Valvontaohjeiden linjauksia ja tulkintoja yhtenäistetään niiltä osin kuin se lainsäädännön puitteissa on mahdollista. Lisäksi valvonnan koulutus- ja keskustelutilaisuuksia järjestetään yhdessä, tavoitteena mahdollisimman yhtenäiset valvonnan linjaukset koko maan tasolla. Eri valvontaviranomaisia kannustetaan myös keskinäiseen yhteydenpitoon ja yhteistyöhön.