

# Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta 2018



**RUOKAVIRASTO**  
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Ruokaviraston raportti  
2692/00.01.02.00.01/2019  
Hyväksymispäivä 29.5.2019

Eläinten tunnistus

Hyväksyjä	Jaana Mikkola
Esittelijä	Marjaana Spets
Lisätietoja	Marjaana Spets

**Sisällysluettelo**

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAJUUDEN TOTEUTUMISESTA .....	4
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN .....	4
3 TOIMINNAN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS .....	5
3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys .....	5
3.2 Puutteiden analyysi.....	6
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE .....	14
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET .....	15
5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen .....	15
5.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet .....	16
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN.....	17

## 1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAJUUDEN TOTEUTUMISESTA

Eläinten merkinnän 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 eläintaudin puhjetessa on oleellista tietää, missä kukin eläin on ollut, jotta todennäköisesti tartunnan saaneet eläimet voidaan jäljitellä ja erotella muista eläimistä. Eläinten jäljitettävyyden varmistamiseksi tuotantoeläimet on merkittävä luotettavasti ja kattavasti, niiden pitopaikoista on pidettävä ajantasaista rekisteriä ja eläinten siirrot pitopaikkojen välillä sekä niiden syntymät ja kuolemat tulee merkitä rekistereihin ja tilaluetteloihin vaatimusten mukaisesti.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan strategiseksi vaikuttavuusindikaattoritavoitteeksi on asetettu, että tuotantoeläinten merkitsemiseen ja rekisteröintiin liittyvässä perusvalvonnassa säädöksiä noudattaneiden tilojen osuus olisi vähintään 65 %. Viime vuonna rikkomuksia todettiin 51 %:ssa kaikista valvotuista tiloista, joten tältä osin tavoitteen saavuttamisesta jäätin selkeästi.

Alustavien valvontatulosten perusteella voidaan todeta, että valvonnalle asetetut määrälliset tavoitteet saavutettiin myös vuonna 2018. Valvonnan vähimmäisvelvoite 3 % saavutettiin kaikkien eläinlajien (nauдат, siat sekä lampaat ja vuohet) osalta. Otannalla valvontaan valittujen tilojen tarkastuskäynnit saatiin tehdyksi vuoden loppuun mennessä.

Pääosa valvonnoista tehtiin riskianalyyseihin perustuen, painottaen otannasta riippuen useita eri tekijöitä. Lisäksi satunnaisotannalla varmistettiin, että kaikilla tuottajilla oli mahdollisuus joutua valvontaan. Aiempien vuosien tuloksiin verrattaessa voitaneen todeta valvonnan olleen vähintään yhtä tehokasta. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin tehokkaalla valvonnalla pystyttiin osaltaan turvaamaan elintarviketurvallisuutta varmistamalla eläinten jäljitettävyyden toteutumista elintarviketjetjussa.

## 2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin perusvalvonnan, sekä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonnan vuosittainen valvontavelvoite on vähintään 3 % kaikista nauta-, sika- sekä lammas- ja vuohieläinten pitäjistä. Vuoden 2018 osalta valvontavelvoite täyttyy. Valvottavaksi valittujen tilojen kokonaismäärä oli 900. Tiloista 46 jätettiin valvomatta, sillä ne olivat lopettaneet eläintenpidon aiemmin valvontavuoden aikana. Valvottaviksi valittujen aktiivitulojen (854) valvontakäynnit saatiin suoritettua kalenterivuoden aikana. 30.4.2019 mennessä valvonnoista oli keskeneräisiä vielä 90 kpl. Käytännössä nämä tapaukset ovat sellaisia valvontoja, joissa on tehtäväksi määrätty jälkitarkastus vielä tekemättä.

Otantatiloilla tehtäviä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin *täydentävien ehtojen* valvontoja tehtiin selvästi vähemmän kuin edellisellä vuonna (597 → 492).

Tukia hakeneiden eläintilojen kokonaismäärä on vähentynyt tasaisesti vuosittain. Vuonna 2014 tukia hakeneita nauta-, sika-, sekä lammas- ja vuohitiloja oli 15 170 kpl ja vuonna 2018 enää 12 795 kpl. Selkeintä muutos on ollut nautatilojen määrän osalta; vuonna 2017 tukia hakevia nautatiloja oli 11 205 ja vuonna 2018 oli 563 tilaa vähemmän eli 10 642. Myös sikatilojen osalta on havaittavissa pientä lukumäärien laskua; vuonna 2018 tukien hakijoita oli 87 sikojen pitäjää vähemmän toisin kuin lammas- tai vuohieläintenpitäjää, joita oli 32 enemmän kuin vuotta aiemmin.

Eläinten merkinnän 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. Vuoden 2018 tulosten lopullinen raportointi tapahtuu kesällä 2019.

**Taulukko 1.** Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontamäärät eläinlajeittain 2018

	Tiloja yhteensä	Suorien tukien hakijat	Tehdyt tarkastukset			
			Perusvalvonta (sis.täyd.ehdot)		Täydentävät ehdot, otantavalvonnat	
	lkm	lkm	lkm	%	lkm	%
Naudat	10894	10642	621	6 %	370	3 %
Siat	1173	1090	55	5 %	52	4 %
Lampaat ja vuohet	3124	1063	178	6 %	70	7 %
<b>Yhteensä</b>	<b>15191</b>	<b>12795</b>	<b>854</b>	<b>6 %</b>	<b>492</b>	<b>5 %</b>

Ruokavirasto seuraa eläinten merkinnän 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. Vuonna 2018 kaikkien otannalla valvontaan valittujen tilojen tilakäynnit saatiin tehdyksi vuoden loppuun mennessä.

Hevoseläinten tunnistamista koskevan lainsäädännön vaatimusten noudattamista valvottiin muun hevoseläimiin kohdistuvan valvonnan yhteydessä. Hevosten eläinsuojeluvalvontalomakkeeseen ja -ohjeeseen lisättiin päivityksen yhteydessä osio, jonka mukaisesti tarkastuksella valvotaan myös hevosten tunnistamiseen liittyvät perusvaatimukset. Hevosten tunnistamista koskevan lainsäädännön mukaan hevosen tunnistusasiakirjan eli ns. hevospassin tulee olla aina ajan tasalla ja sijaita siellä missä hevonenkin. Lisäksi on tiedossa, että velvoitetta ilmoittaa kansalliseen tietokantaan sellaiset hevoset, joiden passi on hankittu muusta maasta, ei aina noudateta.

### 3 TOIMINNAN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

#### 3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä valvonnan 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.

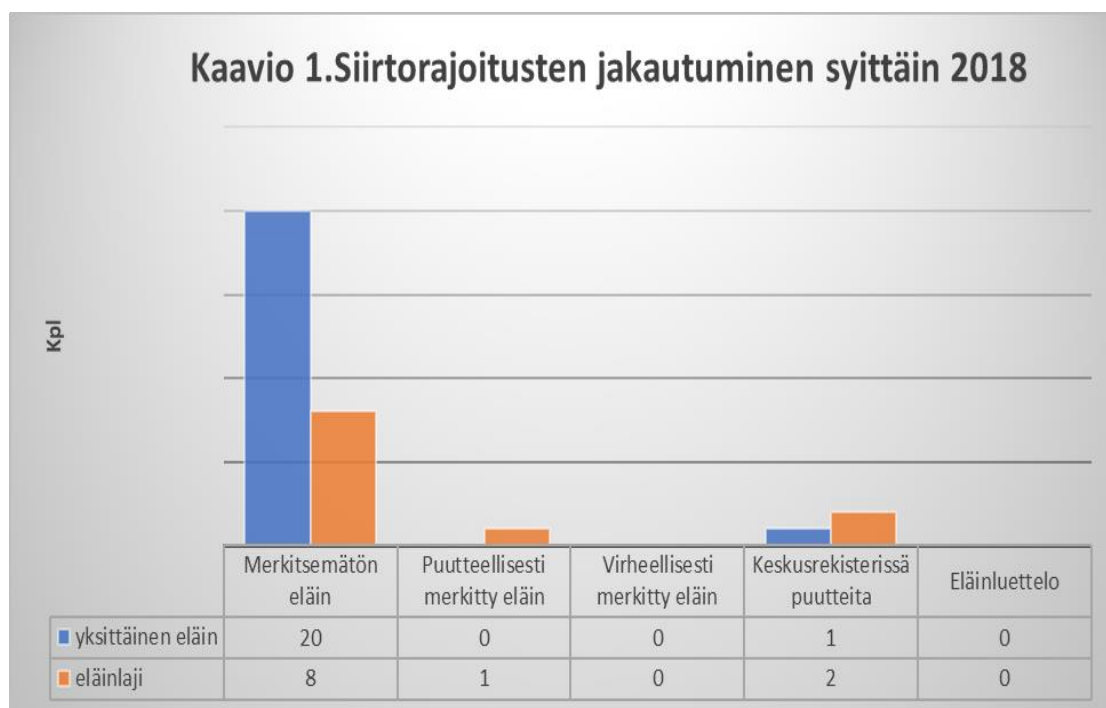
Vuonna 2018 eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä todettiin rikkomuksia yhteensä 51 %:ssa kaikista valvotuista tiloista (438/854). Todettujen puutteiden analysoinnissa mukaan on otettu vain 30.4.2019 mennessä valmiiksi saatetut valvonnat (764 kpl). Valmiiksi saatetuista valvonnoista 57 %:ssa (438/764) havaittiin rikkomuksia (Taulukko 2) selkeää nousua edellisvuoteen verraten, jolloin vastaava osuus oli 50 %. Näistä tiloista 82 prosentilla todetut puutteet olivat lieviä.

Vakavien puutteiden osuus kaikista havaituista puutteista on kasvanut edellisestä vuodesta (14 %), niitä todettiin 18 %:lla valvotuista tiloista. Edelleen kesken olevien valvontojen määrä (90 kpl, 30.4.2019) on kuitenkin sen verran huomattava, että on oletettavaa, että vakavien puutteiden suhteellinen osuus vielä kasvaa, kun kaikki keskeneräiset valvonnat saadaan saatettua loppuun. Kesken olevat valvonnat ovat pääasiassa tiloja, joilla on havaittu puutteita, ja joille on jouduttu määräämään tehtäväksi myös jälkitarkastus.

**Taulukko 2.** Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin perusvalvonnan havainnot 2018 (30.4.2019 tilanne)

	Havainto								Yhteensä, kpl
	1 kunnossa		2 lievä puute		3 vakava puute ≤ 20 % eläimistä		4 vakava puute ≥ 20 % eläimistä		
Naudat	223	39 %	288	51 %	42	7 %	11	2 %	564
Siat	38	70 %	15	28 %	1	2 %	0	0 %	54
Lampaat ja vuohet	65	45 %	54	37 %	12	8 %	15	10 %	146
<b>Yhteensä</b>	<b>326</b>		<b>357</b>		<b>55</b>		<b>26</b>		<b>764</b>

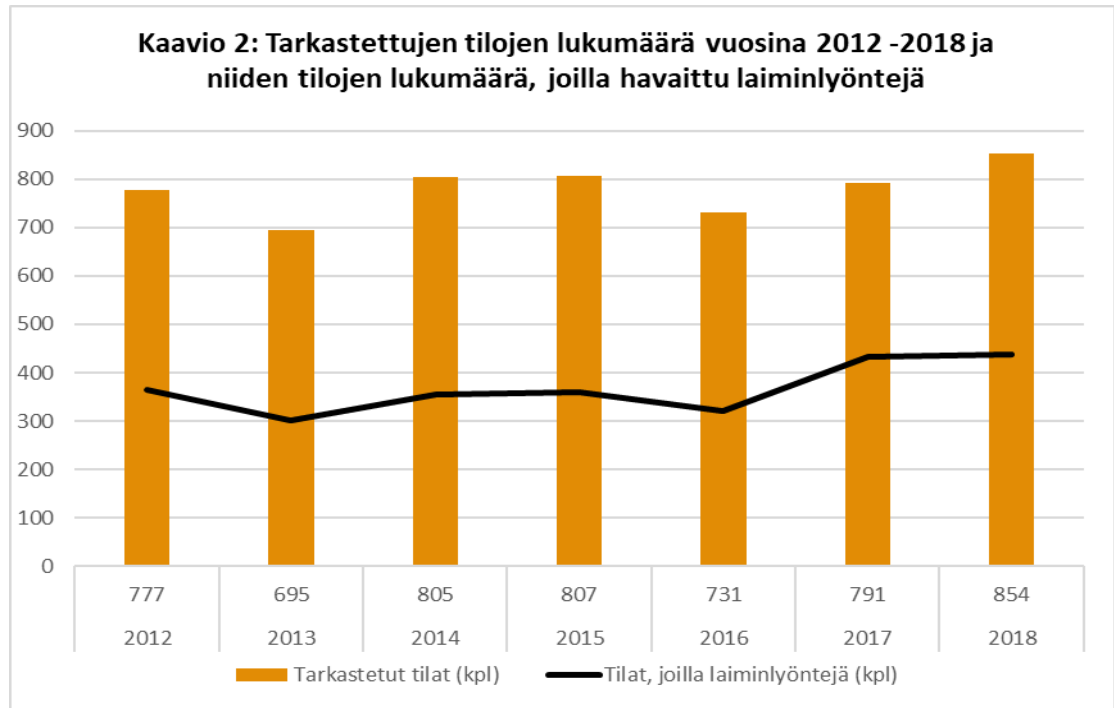
Ne eläimet, joilla todetaan valvonnassa vakavia puutteita merkinnässä ja/ tai rekisteröinnissä, asetetaan siirtokieltoon. Siirtokiellossa olevia eläimiä ei saa luovuttaa tai siirtää pitopaikasta. Kielto on voimassa, kunnes voidaan varmistua siitä, että kiellon perusteena ollut epäkohta on korjattu. Aluehallintovirastojen asettamia eläinten siirtokieltoja annettiin vuoden aikana yhteensä 32 kertaa (Kaavio 1). Näistä valtaosa eli 29 oli eläinten tunnistettavuuteen liittyviä; yksittäistä eläintä koskevia oli 20 kpl ja koko pitopaikkaa tai tilaa koskevia oli 9 kpl. Rekisterivirheisiin sekä eläinluettelon ylläpitoon liittyvistä siirtokielloista kaksi koskivat koko eläinlajia ja yksi yksittäistä eläintä. Valvontakäyntien yhteydessä annettavia selvityspyynnöjä jätettiin ELY – keskusten tarkastajien toimesta yhteensä 147 tilalle; osa selvityspyynnöistä on annettu valvonnassa havaituista ilmoitusviiveistä johtuen. Ilmoitusviiveistä annettavien selvityspyynnöjen tarkoituksena on osaltaan kiinnittää eläintenpitäjien huomio säädettyjen ilmoitusaikojen noudattamisen tärkeyteen.



### 3.2 Puutteiden analyysi

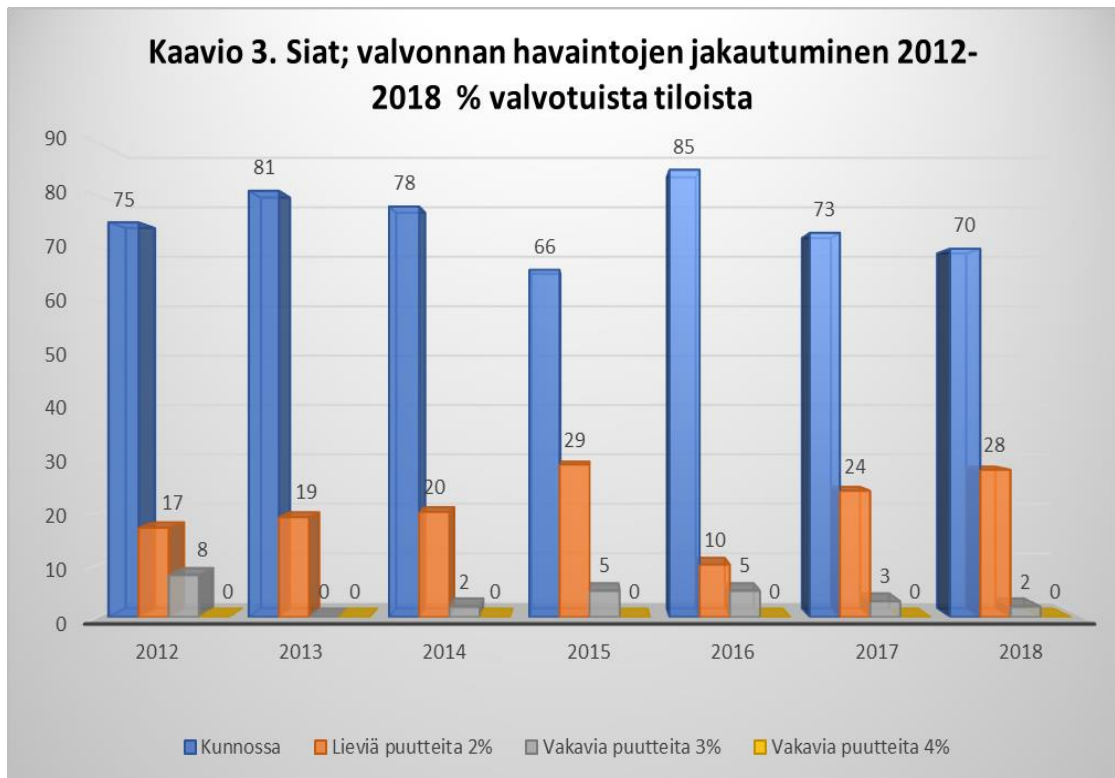
Merkinnän ja rekisteröinnin valvonnoissa sellaisten tilojen määrä, joilla havaittiin tarkastuksissa laiminlyöntejä (51 %) laski hieman edellisestä vuodesta (Kaavio 2). Tarkastutuloksissa on kuitenkin eläinlajikohtaisia eroja. Todettujen puutteiden analy-

soinnissa mukaan on otettu vain 30.4.2019 mennessä valmiiksi saatetut valvonnat (764 kpl). Valvonnan kohteena olevissa asioissa ja valvontatulkinnoissa on tapahtunut vuosien varrella joitakin muutoksia (muun muassa yksilöeläinten ilmoitusviiveitä alettiin tarkastella vasta vuonna 2013), joten eri vuosien valvontatulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia.



### Siat

Edellisvuoteen verrattuna kunnossa olevien sikatilojen määrä pysyi lähes samana (Kaavio 3). Havaitut puutteet olivat pääsääntöisesti lieviä. Yleisimmin puutteet liittyivät edelleen pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden ajan tasalla pitämiseen sekä rekisteriin tehtäviin ilmoituksiin. Rekisteri-ilmoitusten puutteellisuudet esiintyivät yleisimmin "parina" eli puutteita oli havaittavissa samalla tilalla sekä sikojen siirto- että eläinmääräilmoituksissa.

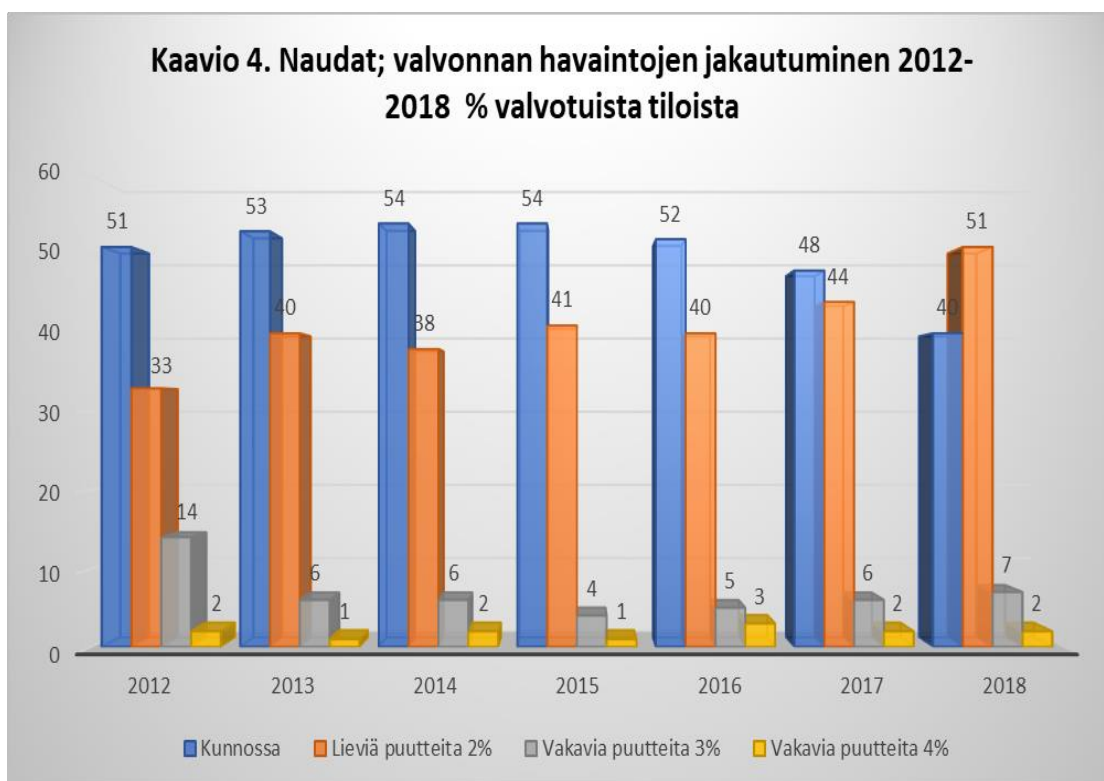


Vakavista puutteista aiheutuu tiloille joko yksittäisiä eläimiä tai koko pitopaikan eläimiä koskeva siirtokielto. Vakavia puutteita on otantavalvonnoissa havaittu vuosittain vain yksittäisillä tiloilla. On kuitenkin huomattava, että sikatilojen osalta pienetkin muutokset havaittujen puutteiden määrässä näkyvät heti suhteessa suurempina prosentuaalisina muutoksina johtuen havaittujen puutteiden vähäisistä lukumääristä. Vakavimmat puutteet sikatilojen valvonnoissa ovat tulleet aiemmin ilmi otantavalvontojen ulkopuolisten ns. laajennusvalvontojen kautta mutta nyt vain yhdelle tilalle annettiin ns. varhainen varoitus.

#### *Naudat*

Tarkastetuista naudatiloista 60 %:lla havaittiin epäkohtia eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä, mikä on enemmän kuin aikaisempina vuosina (Kaavio 4).

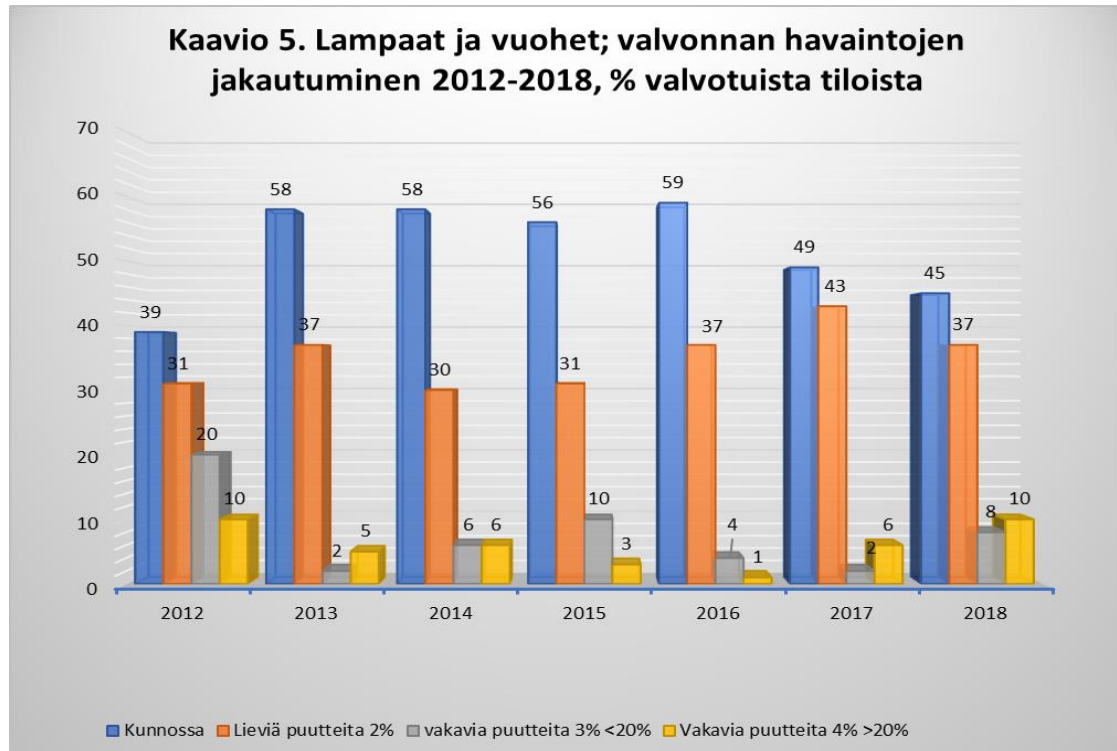




Kaikista tarkastetuista tiloista entistä suurempi osuus oli lieviä puutteita. 53 tarkastetulla naudatilalla (9 %) havaitut puutteet olivat vakavia. Vakavien puutteiden osuus on lähes pysynyt ennallaan edelliseen vuoteen verrattuna (8 %). Alustavien valvontatulosten perusteella naudatiloilla yleisimmät puutteet olivat edellisvuosien tapaan korvamerkki- ja rekisteröintipuutteita. Yksilöeläinten osalta valvonnassa tarkastellaan myös rekisteriin tehtyjen tapahtumailmoitusten ilmoitusaikoja. Säädösten mukaisesti ilmoitusaika naudoilla on korkeintaan seitsemän päivää. Viiveitä rekisteriin tehtävissä ilmoituksissa havaittiin 17 % otannalla valvotuista naudatiloista ja 10 % laajennusvalvonnan tiloista. Naudatilojen osalta on havaittavissa, että ilmoitusviiveet ovat tavallisia tiloilla, joilla on myös muita merkinnän ja rekisteröinnin laiminlyöntejä. 65 %:lla niistä otannassa olleista naudatiloista, joilla ilmoitusviiveitä havaittiin, viiveet olivat kuitenkin niin vähäisiä, etteivät ne johtaneet täydentävien ehtojen seuraamusehdotukseen.

#### *Lampaat ja vuohet*

Tarkastuksissa täysin kunnossa olevien lammas- ja vuohitilojen määrä on hienoisesti laskenut ja havaituista puutteista lievempien osuus on laskenut (Kaavio 5). Toisaalta myös 27 tilalla havaittiin vakavia eläinten merkintä- ja rekisteröintipuutteita, suhteellisesti selkeästi enemmän kuin edellisenä vuonna (8 % → 18 %). Myös lammas- ja vuohitiloilla yleisimmät puutteet olivat alustavien tulosten mukaan korvamerkki- ja rekisteröintipuutteita.



Säädösten mukainen ilmoitusaika lammas- ja vuohirekisteriin on seitsemän päivää, pois lukien karitsojen ja kilien syntymäilmoitukset, jotka tulee rekisteröidä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa eläimen syntymästä. Viiveitä rekisteriin tehtävissä yksilöeläinten ilmoituksissa havaittiin 21 %:lla otannalla valvotuista ja 7 % laajennusvalvonnassa valvotuista lammas- ja vuohitiloista. 33 prosentilla niistä otannassa olleista lammas- ja vuohitiloista, joilla ilmoitusviiveitä havaittiin, viiveet olivat kuitenkin niin vähäisiä, etteivät ne johtaneet täydentävien ehtojen seuraamusehdotukseen.

#### *Täydentävät ehdot*

Eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä havaituista säännöstenvastaisuuksista aiheutuu tuenhakijoille tukiseuraamuksia täydentävien ehtojen kautta. Seuraamukset on jaoteltu prosenttiluokittain; 0 % eli niin kutsuttu 'varhainen varoitus', 1 %, 3 % ja 5 %. Täydentävien ehtojen noudattaminen on perustuen, viherryttämistuen, nuoren viljelijän tuen, peltokasvipalkkion, lammas- ja vuohipalkkioiden, lypsylehmäpalkkion, nautapalkkion, ympäristösitoumuksen ja – sopimusten, luonnonmukaisen tuotannon korvauksen, luonnonhaittakorvauksen sekä eläinten hyvinvointikorvauksen vaatimuksena. Täydentävien ehtojen seuraamusta arvioitaessa otetaan huomioon tilalla tehdyssä valvonnassa havaittujen laiminlyöntien laajuus, vakavuus ja kesto.

Merkinnän ja rekisteröinnin valvontojen perusteella tukiseuraamuksia täydentävissä ehdoissa aiheutui yhteensä 61 tilalle (30.4.2019 tilanne), eli 12 %:lle otantatiloista (Taulukko 3). Tämä on hieman vähemmän kuin vuonna 2017, jolloin varsinaisia seuraamuksia eläinten merkinnän ja rekisteröinnin laiminlyönneistä aiheutui noin 14 prosentille otantatiloista. Varhainen varoitus (0%) annettiin 14 tilalle.

**Taulukko 3.** Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen seuraamukset vuonna 2018, otantatilat (30.4.2019 tilanne)

	Laiminlyönti 0 % (varhainen varoitus)		Laiminlyönti 1 %		Laiminlyönti 3 %		Laiminlyönti 5 %		yht. lkm
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	
Naudat	12	5 %	14	6 %	17	3 %	11	6 %	54
Siat	0	6 %	1	0 %	1	0 %	0	0 %	2
Lampaat ja vuohet	2	13 %	4	4 %	8	3 %	5	7 %	19
<b>Yhteensä</b>	<b>14</b>	<b>6 %</b>	<b>19</b>	<b>6 %</b>	<b>26</b>	<b>3 %</b>	<b>16</b>	<b>5 %</b>	<b>75</b>

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonnassa tavanomaista vakavampia laiminlyöntejä (tukiseuraamus 5 %) todettiin 21 %:lla tiloista, joilla todettiin puutteita, ja 3 %:lla kaikista valvotuista tiloista. Edellisenä vuonna vastaavat osuudet olivat 19 % ja 5 %. Lisäksi kahdella nautatilalla todettiin vakavia laiminlyöntejä, joista seurasi 30% tukiseuraamus ja 100 % tukiseuraamus. Lisäksi toistuvia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin 2 %:lla (9 kpl) kaikista valvotuista otantatiloista. Niiden osuus on pienempi vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. 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 säädösten mukaisuus tulee uudelleen arvioitavaksi. Samalla tilalla toistuvasti todetut samat laiminlyönnit aiheuttavat täydentävien ehtojen korotettuja seuraamuksia.

Valtaosa viiden prosentin seuraamuksen saaneista tiloista oli tiloja, joilla puutteita havaittiin kaikissa täydentävien ehtojen valvonnan osa-alueissa (merkitseminen, rekisterin ja pitopaikkakohtaisen luettelon ajantasaisuus, sekä eläimen läsnäolo ilmoitetussa pitopaikassa/tilalla). Vain harvalla viiden prosentin seuraamuksen saaneella tilalla puutteita havaittiin vain yhdellä valvonnan osa-alueella. Tällöinkin kyseessä oli lähes poikkeuksetta tilat, joilla rekisteriin tehtävien tapahtumailmoitusten laiminlyönti oli huomattavan laajamittaista. Tyypillisellä kolmen prosentin seuraamuksen saaneella tilalla puutteita havaittiin puolestaan vain osassa valvonnan osa-alueista. Näillä tiloilla lainsäädännön noudattamatta jättämisistä ei pidetty kuitenkaan laajamittaisena. Valvontaotantojen riskianalyysit kohdentavat valvontaa tehokkaasti tiloille, joilla lainsäädännön noudattaminen ei ole toivotulla tasolla. Myös toistuvien laiminlyöntien osalta kyseessä olivat pääasiassa tilat, joilla lainsäädännön noudattamatta jättämiset koskivat useampaa valvonnan osa-aluetta.

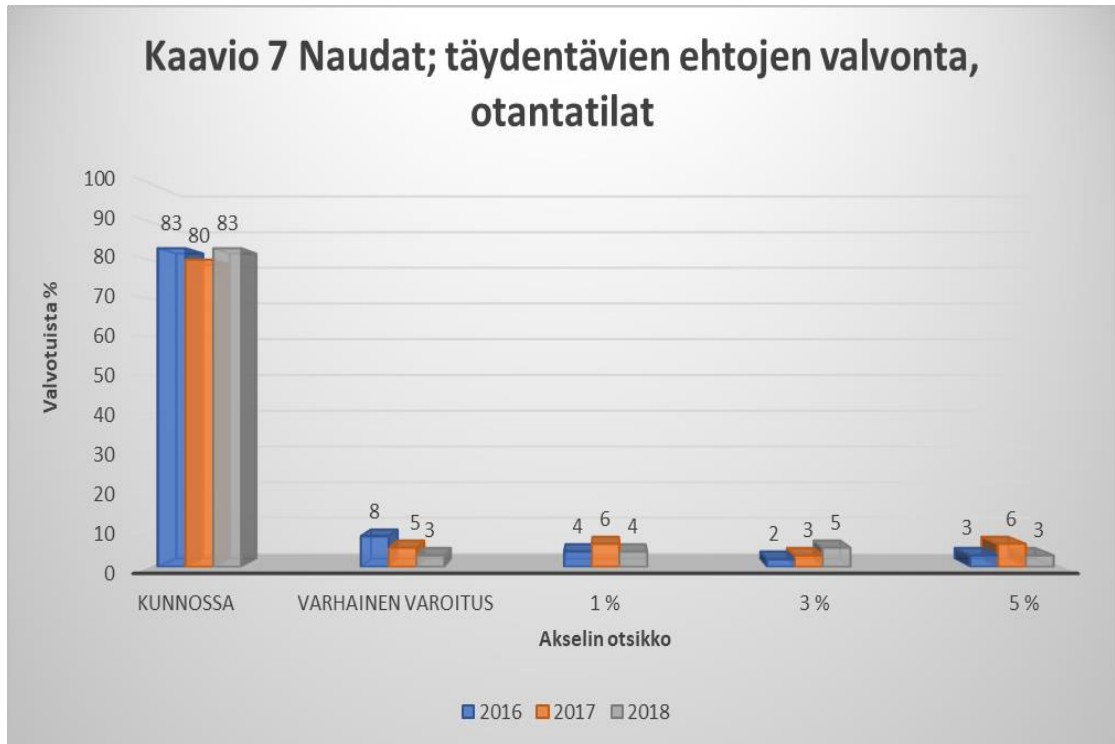
Vaikka niin sanottu 'varhainen varoitus' ei aiheutakaan tilalle kyseisenä vuonna maksettaviin tukiin kohdistuvia rahallisia seuraamuksia, aiheuttaa se kolmen vuoden seuraamusuhka-ajan, jona aikana uudelleen todettu sama laiminlyönti aiheuttaa seuraamuksen sekä kyseiseen valvontavuoteen, että takautuvasti siihen vuoteen jona laiminlyönti todettiin edellisen kerran. Valvonnassa olleiden tilojen kannattaa siis panostaa havaittujen puutteiden korjaamiseen ja puutteiden syntyminen ennaltaehkäisyyn. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin perusvalvonnassa korjaavien toimenpiteiden varmistaminen perustuu pääsääntöisesti ELY-keskuksen valvojien tekemiin jälkitarkastuksiin.

Vaikka alustavien tulosten perusteella täydentävien ehtojen otantatarkastuksissa seuraamusten taso kokonaisuutena nousi jonkin verran, oli seuraamuksissa kuitenkin selkeitä eläinlajikohtaisia eroja.

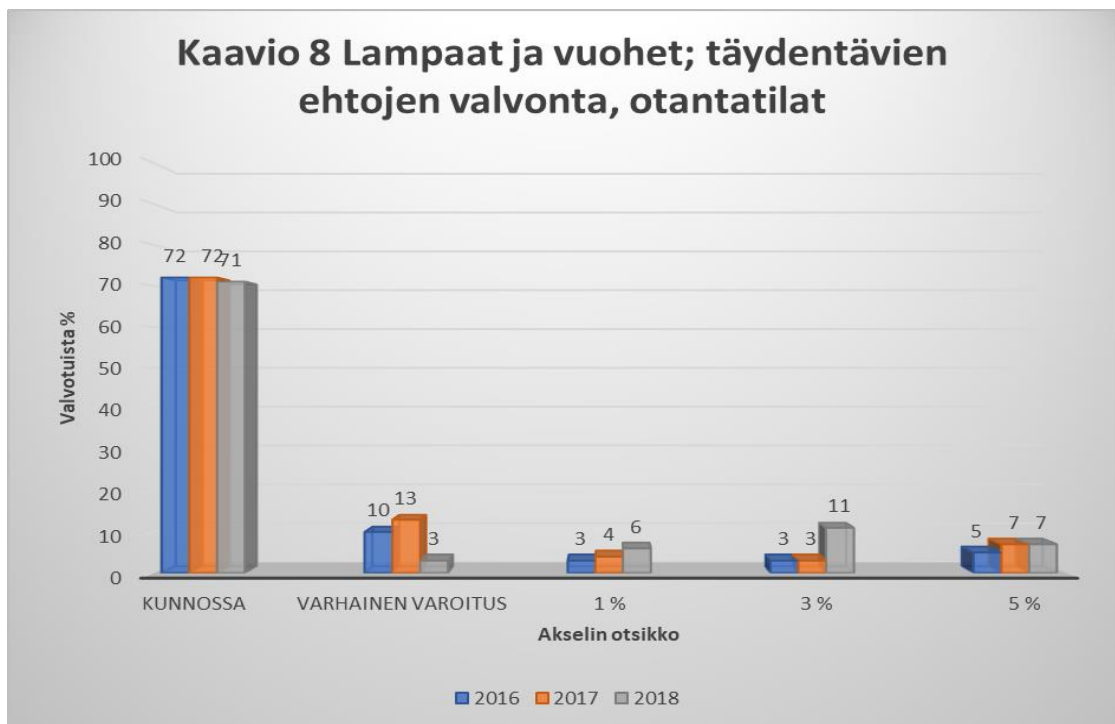
54 valvotusta sikatilasta yhdellekään ei annettu varhaista varoitusta, joka on ollut viimeisen kolmen vuoden aikana yleisin seuraamus sikatiloilla (Kaavio 6). Laajennusvalvonnoissa sen sijaan annettiin yhdelle varhainen varoitus.



*Nautatiloilla* otantavalvonnoissa havaittujen epäkohtien johdosta annetut tukiseuraamukset jakaantuivat laajemmin, suurin osa oli 3 % seuraamuksia. Seuraamusten määrä on kasvanut hieman edellisestä vuodesta mutta on kuitenkin edelleen pienempi kuin vuonna 2015 (Kaavio 7). Laajennusvalvonnoissa seuraamuksia annettiin 30.4.2019 saadun raportin mukaan yhteensä 68 tilalle, joista neljännes oli 3 % seuraamuksia ja vähän alle neljännes oli 1% ja 5% seuraamuksia ja lisäksi tahallisia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin neljällä nautatilalla, joilla seuraamukset olivat 15 %, 20 % ja 100 %. Laajennusvalvontojen suurempi määrä johtuu siitä, että tarkastelussa oli mukana myös nautojen ns. ei-aktiivisten tilojen valvontatilat.



*Lampailla ja vuohilla* 3 % seuraamus oli yleisin annettu seuraamus. Viiden prosentin seuraamusten määrä sijaan väheni edelliseen vuoteen verrattuna (Kaavio 8).



*Laajennusvalvontojen*, eli muissa valvonnoissa havaittujen rikkomusten kautta tuli täydentävien ehtojen osalta valvottavaksi lisäksi 274 tilaa (nautatiloja 221, sikatiloja 3, lammastiloja ja vuohitiloja 50, tilanne 30.4.2019). Laajennustarve kasvoi selkeästi edellisvuoteen verrattuna. Kasvu johtuu pääosin otantojen riskiperusteiden muutoksesta; otantaan on lisätty nautojen, lampaiden ja vuohien ns. ei-aktiivitulojen otannat. Seuraamuksia laajennusvalvonnoissa tuli noin kolmannekselle eli yhteensä 94 tilalle, joista 36 % (34 tilaa) sai viiden prosentin seuraamuksen. Kolmen prosentin seuraamuk-

sen sai 28 % (26 tilaa), ja yhden prosentin seuraamuksen 21 % (20 tilaa). Laajennusvalvonnoissa seuraamuksia suhteessa valvottujen tilojen määrään annettiin kolme kertaa niin paljon kuin otantavalvonnoissa. Selkeästi korkeampaa seuraamusten määrää selittää laajennusten lähtökohta; valvottavaksi otetaan tiloja, joilla on jo havaittu merkitsemisen ja rekisteröinnin lainsäädännön noudattamatta jättämisistä jonkin muun valvonnan yhteydessä.

Todetuista säännösten vastaisuuksista suurimman riskin eläinten jäljitettävyydelle ja sitä kautta elintarviketurvallisuudelle aiheuttivat pahimmat yksittäistapaukset, joissa eläinten merkintään ja rekisteröintiin liittyvät lakisääteiset vaatimukset oli jätetty noudattamatta. Kyseisissä tapauksissa oli lisäksi lähes poikkeuksetta kyse myös eläinten hyvinvointiin ja terveyteen liittyvistä vakavista ongelmista. Aluehallintovirastojen raportoinnin mukaan vakavat ongelmat rekisteröinnissä ja merkinnässä liittyivät usein tilanteisiin, joissa eläintenpito ei muutoinkaan ole ollut säädösten mukaista. Nämä tilat ovat tulleet rekisteröinnin ja merkinnän valvontaan usein eläinsuojeluvalvonnassa havaittujen puutteiden takia. Tämän perusteella rekisteröinnin ja merkinnän valvonta sekä eläinsuojeluvalvonta selvästi tukevat toisiaan.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin rikkomushavaintojen suhteellisen korkean määrän selittää varmasti osaltaan erittäin tarkka lainsäädäntö, sekä ennen kaikkea tehokas riskiperusteinen valvonta-otanta. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin lainsäädännön valvonnassa ei käytännössä ole varsinaista tulkinnan varaa, pienetkin puutteet ja rikkeet kirjataan ylös ja niihin puututaan.

#### 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. Maaseutuvirasto (Mavi) teki eläinten merkinnän ja rekisteröinnin laadunvalvontoja tiloilla paikan päällä yhteensä 20 tilalle viiden eri ELY-keskuksen alueella. Näistä tehtyjä, tai uudelleen valvottavia oli 30 % Asiakirjatarkastuksina laadunvalvontoja tehtiin 10 maatilalle koko maan alueella. Laadunvalvontoja tehtiin sellaisten tuenhakijoiden tiloille, joilla oli ollut valvottavana EU:n eläinpalkkioiden ja/ tai eläinperusteisten tukien ehtoja sekä eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen noudattaminen.

Täydentävien ehtojen merkinnän ja rekisteröinnin ID -valvonta oli suoritettu Eviran ohjeistuksen mukaisesti eikä merkittäviä eroja havaittu eri ELY-keskusten valvontojen välillä.

Laadunvalvonnassa huomioitiin erityisesti lammas- ja vuohieläinten yksilötunnistamisen olevan hyvin haasteellista ja tilan edustajien valvontatilanteessa tarjoaman avun olevan välttämätöntä tarkastuksen suorittamiseksi. Haasteista huolimatta eläinten kokonaisuuden määrittäminen todettiin suoritettuna tarkastuksissa huolellisesti. Parannusta aiempiin vuosiin todettiin tapahtuneen eläinperusteisten tukien valvontojen laajentamisessa täydentävien ehtojen merkinnän ja rekisteröinnin valvonnoiksi niissä tapauksissa, joissa tilakäynnillä todettiin merkinnän ja/ tai rekisteröinnin laiminlyöntejä. Haasteita kadonneiden sekä tilalla teurastettujen ja kuolleiden eläinten valvonnan osalta todettiin olevan edelleen. Suurin osa laadunvalvonnan havainnoista koski valvonnan lopputulosten kirjaamista sekä valvontapöytäkirjojen kirjausvirheitä, ristiriitaisia tietoja ja kirjattuja lisätietoja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) vuoden 2018 valvontaraporteista käy ilmi tarve lisätä tiedottamista ja kouluttamista toimijoiden suuntaan. ELY-keskukset ovat olleet vahvoina toimijoina yhdessä muiden alueellisten sidosryhmien kanssa tarjoamassa etenkin tuenhakija -eläintenpitäjille koulutusta myös eläinten

merkintään ja rekisteröintiin liittyvissä asioissa. Lisäksi raporteissa nousee esille huoli toimijoiden jaksamisesta kireiden hallinnollisten vaatimusten ja jokapäiväisten käytännön töiden ristipaineessa. Myös kasvava tila- ja yksikkökoko, joka samalla tarkoittaa eläinvalvonnan tilakohtaisen ajantarpeen lisääntymistä, aiheuttaa huolta resursien riittävydestä. Valvontoja yhdistämällä saavutetaan ajansäästöä, lisätään työturvallisuutta ja vähennetään samalle tilalle kohdistuvien useiden erillisten valvontakäyntien määrää. Koska tiloille maksettavat eläinperusteiset palkkiot ja tuet ovat pääosin rekisteriperusteisia ja myös niiden valvonta on käytännössä merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa, on näitä valvontoja yhdistetty jo pitkään.

## 5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

### 5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

Kaikille nauta-, sika-, sekä lammas- ja vuohieläintenpitäjille on laadittu omat eläinlajikohtaiset merkitsemisen ja rekisteröinnin oppaat. Tarpeen mukaan päivitettävissä oppaissa on kunkin eläinlajin osalta esitetty merkinnän ja rekisteröinnin vaatimukset, joita kyseisen eläinlajin pitäjän tulee noudattaa. Lisäksi oppaissa on mm. tietoa korvamerkkien tilaamisesta ja kiinnittämisestä. Eläinlajikohtaiset oppaat löytyvät Ruokaviraston internetsivuilta [www.ruokavirasto.fi](http://www.ruokavirasto.fi) > viljelijät > eläintenpito > merkintä ja rekisteröinti.

Eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen vaatimuksista eläintenpitäjät saavat tietoa Ruokaviraston täydentävien ehtojen oppaasta ja muistilistasta, jotka on julkaistu [www.ruokavirasto.fi](http://www.ruokavirasto.fi) >viljelijät >tukihauun oppaat, ehdot ja ohjeet Eläintenpitäjillä on lisäksi mahdollisuus saada maksullista ja tuettua neuvontaa täydentävistä ehdoista tilaneuvontajärjestelmän ”Neuvo 2020” kautta. Vuonna 2018 eläinten merkinnän ja rekisteröinnin neuvontaa annettiin 497 tilalle. Neuvontapalveluiden käyttäjien määrä oli vähentynyt 85 tilalla edelliseen vuoteen verrattuna.

Niille nautatiloille, joilla on nautarekisterin tietojen mukaan nautoja, lähetetään ajankohtaistiedotteet ja rekisteriotteet kaksi kertaa vuodessa sekä pyydettyä myös nautaeläinluettelo. Lammas- ja vuohitiloille lähetetään eläinluettelot ja ajankohtaistiedotteet kahdesti vuodessa. Sikatiloille vastaava postitus tehdään kerran vuodessa ja kohderyhmänä ovat kaikki tilat, joilla on Sikarekisterissä tapahtumailmoituksia kyseisenä vuonna. Tiedotteet laaditaan yhteistyössä Ruokavirasto ja Maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Tällöin samaan tiedotteeseen saadaan koottua ajankohtaista asiaa myös esim. eläinlääkinnän, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä tukihallinnon näkökulmasta. Tällainen tiedotus on hyvin kattava tapa tavoittaa kaikki eläintenpitäjät ja tarjota monipuolista, kyseiseen eläinlajiin ja eläintenpitoon liittyvää tietoa. Mikäli esimerkiksi 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 merkinnän ja rekisteröinnin lakisääteisiä vaatimuksia, jaetaan ajankohtaistietoa ja käydään läpi loppukäyttäjien kehitystoiveita eläinrekistereihin ja niiden toiminnallisuuksiin liittyen.

Hevosten tunnistamiseen liittyvistä asioista tiedotetaan Ruokaviraston nettisivuilla sekä hevosalan toimijoiden kanssa pidettävissä vuosittaisissa sidosryhmäpalavereissa, joissa käydään läpi ajankohtaisia asioita hevosten tunnistamiseen, hyvinvointiin, lääkitsemiseen ja jalostustoimintaan liittyen.

## 5.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Eläinlääkintähuollon valtakunnallisessa ohjelmassa (EHO) asetetaan valvonnalle painopistealueita, jotka kuntien ja Aluehallintovirastojen tulee sisällyttää omiin vuosittaisiin valvontasuunnitelmiinsa. Vuodelle 2018 ei asetettu erityistä merkinnän ja rekisteröinnin valvontaan liittyvää kansallista painopistettä. Myöskään aluehallintovirastojen omiin alueellisiin valvontasuunnitelmiin ei sisällynyt merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan painopisteitä.

Vuosina 2015 - 2016 valvonnan painopisteenä oli eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteröinnin valvonnan tehostaminen. Eläintenpitäjärekisteriin tehdyissä ilmoitusmäärissä on ollut havaittavissa kasvua. Sitä, missä määrin ilmoittamisen vilkastuminen on tulosta vanhentuneiden rekisteritietojen päivittämisestä vastaamaan tämän hetkistä tilannetta (esimerkiksi jo vuosia sitten lopetetun kotieläintuotannon rekisteröitymistietojen päivittäminen) on kuitenkin vaikea sanoa. Käynnissä olevan eläintenpitäjärekisterin uudistamisen yhteydessä tullaan edelleen panostamaan rekisteritietojen ajantasaistamiseen ja ilmoitettujen tietojen oikeellisuuden tarkastamiseen.

ELY- keskusten tarkastajia koulutettiin eläinvalvontapäivillä, jotka järjestettiin keväällä ja syksyllä pidettiin kattavampi kokouspäivä. Vuosittaisilla koulutuspäivillä luodaan perinteisesti katsaus menneeseen vuoteen sekä ohjeistetaan tuleviin valvontoihin. Vuoden aikana pidettiin myös muutamia ajankohtaiskokouksia yhdessä ELY- keskusten eläinvalvontavastaavien ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa tarkoituksena sekä jakaa kulloinkin ajankohtaista tietoa että yhtenäistää valvonnan käytäntöjä koko maan osalta. Lisäksi järjestettiin kokoustilaisuuksia täydentävien ehtojen osalta läänineläinlääkärien ja ELY- keskusten koordinaattoreiden kanssa. Tavoitteena valtakunnallisissa koulutuksissa on taata mahdollisimmat yhdenmukaiset valvontakäytännöt koko maassa kaikilla alueilla. Läänineläinlääkäreitä koulutettiin myös hevosten tunnistamisen valvonnasta Aluehallintovirastojen ja Ruokaviraston välisillä eläinten hyvinvoinnin ja tunnistamisen neuvottelupäivillä. Lisäksi tarkastuseläinlääkäreitä koulutettiin hevospassin ja sen merkintöjen tarkastamisesta teurastamoissa.

ID- valvontasovelluksen valvonnan seurantaraportteja kehitetään tuottamaan yhä tarkempaa tietoa valvonnoissa havaituista puutteista. Raporttien kehittäminen painottuu ID –valvontasovelluksen uudistamisen yhteyteen.

**Taulukko 4.** Viranomaisille ja toimijoille annettu ohjeistus

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Ohjeet toimijoille</b>								
- päivitetty, kpl	3	3	3	2	1	1	1	1
- uudet, kpl	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ohjeet viranomaisille</b>								
- päivitetty, kpl	3	3	3	3	3	3	3	3
- uudet, kpl	3	0	0	0	0	0	0	1

## 6 VALVONNAN RESURSSIT

ELY- keskuksissa eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontaan käytettiin vuonna 2018 yhteensä 7,3 henkilötyövuotta joka on 1,6 enemmän kuin edellisvuonna. Aluehallintovirastoista vastaavia lukuja ei ole saatavilla. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan johtopäätöksiä, sekä täydentävien ehtojen arvioita teki aluehallintovi-



rastoissa noin 10 henkilöä ympäri Suomen. Tila- ja yksikkökokojen kasvu aiheuttaa työmäärän lisäystä koko työketjussa, niin valvonnan valmistelussa, tilakäynnillä kuin havaintojen tallennuksessa.

## 7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

Koko täydentävien ehtojen valvonnan kokonaisuuden ja valvonnan kehittämisen selvitystyö jatkuu edelleen. Mavin ja Eviran yhdistyminen uudeksi Ruokavirastoksi odotetaan tuovan lähivuosina entistä enemmän synergiaa ja tehokkuutta valvonnan ohjaamiseen ja johtamiseen. Myös EU:n uuden rahoituskauden valmistelu on ajankohtaista.

Eläinvalvontoja ja täydentävien ehtojen valvontoja ohjaavat tahot Ruokavirastossa ovat vuoden 2018 aikana määritelleet yhdessä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin, eläintukien sekä täydentävien ehtojen valvontojen toiminnallisia tarpeita uuteen eläinvalvontasovellukseen sekä uuteen täydentävien ehtojen sovellukseen. Eläinvalvonnan ja täydentävien ehtojen tietojärjestelmähankkeiden tavoitteena on selkiyttää eri organisaatioiden tarkastajien roolia, lisätä yhteistyötä eri viranomaisten välillä sekä hyödyntää eri valvonnoissa saatuja tarkastushavaintoja muissa valvonnoissa. Jatkossa eläintukien ja ID-valvontojen valvontatuloksia tallennetaan kunkin valvontakäynnin osalta kertaalleen ja vain yhteen tietojärjestelmään. Hankkeessa tavoitteena on tukea ja tehostaa eläinvalvonnan prosessia ja tiedonhallintaa myös maakuntauudistuksen yhteydessä.

Tulevina vuosina merkintää ja rekisteröintiä koskevan lainsäädännön toimeenpanossa tullaan panostamaan eläintunnistusjärjestelmälain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen tehokkaaseen soveltamiseen. Myös tukea hakemattomien eläintenpitäjien sekä otantavalvonnan ulkopuolella olevien eläinlajien eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa ja valvonnan ohjausta tehostetaan, jotta laiminlyönnit saadaan kuntoon ja eläinten jäljitettävyyttä näin varmistettua. ELY-keskuksen hallintopäätösmentely yksilöeläinten väliaikaisten siirtoajoitusten määräämisestä on otettu käyttöön vuodesta 2018 lähtien. Myös vuoden 2016 alusta voimaan tulleen hevosten tunnistusta koskevan uudistetun lainsäädännön toimeenpano ja ohjeistus on edelleen painopisteenä seuraavien vuosien aikana.

Ruokaviraston eri osastojen kanssa tehtävää yhteistyötä pyritään edelleen lisäämään ja kehittämään tavoitteellisesti uuden viraston aloitettua toimintansa. 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. Myös uusien valvontasovellusten kehittämisessä otetaan huomioon eläinten valvonta kokonaisuutena; sekä merkinnän ja rekisteröinnin valvonta että palkkio- ja tukivalvonnat sisältävät samoja tarkastelukohteita ja työvaiheita. Samojen tietojen tallentamisesta useisiin eri järjestelmiin pyritään tulevaisuudessa siirtymään suuremman määrin kertaalleen tallennettaviin havaintoihin ja tietojärjestelmien monimuotoisempaan hyödyntämiseen johtopäätösten ja seuraamusten automaattisessa määrittelyssä. Uuden eläinvalvontasovelluksen käyttöönotto on suunniteltu vuosille 2020 ja 2021.

Eläintenpitäjärekisterin sähköisen asiointin käyttöönotto kesällä 2019 tulee helpottamaan eläintenpitäjien ja eläintenpitäjiksi aikovien asiointia viranomaisten eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekistereihin, jolloin käynti paikallisviranomaisen luona ei enää ole välttämätöntä. Koska ilmoittaminen rekistereihin helpottuu, on oletettavaa, että muutos tulee myös parantamaan eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekistereiden tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta.