



Ruokaosasto
Lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius
Neuvotteleva virkamies Kajsa Hakulin

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTOLAKSI SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 83/2022 VP)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi eläinlääkintähuoltolaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva eläinlääkintähuoltolaki (765/2009). Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annettua lakia (29/2000), eläinten lääkitsemisestä annettua lakia (387/2014), elintarvikelakia (297/2021), eläintautilakia (76/2021), terveydenhuoltolakia (1326/2010) ja julkisten alojen eläkelakia (81/2016).

Esityksen tavoitteena on turvata eläinlääkäripalvelujen saatavuus koko maassa siten, että eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kansanterveyden kannalta välttämättömiä peruspalveluja on saatavilla asiakkaiden kannalta kohtuullisella etäisyydellä ja kohtuuhintaisesti. Samanaikaisesti tavoitteena on vähentää eläinlääkäripalvelujen järjestämisestä kunnille aiheutuvia kustannuksia ja poistaa eri lakien välillä olevaa ristiriitaa sääntelyssä, joka liittyy julkisen ja yksityisen sektorin väliseen kilpailuneutraliteettiin.

Tavoitteena on myös varmistaa eläinlääkäripalvelujen laatu ja valvonta, kunnaneläinlääkärille säädettyjen valvontatehtävien hoidon edellytykset sekä eläinlääkärikoulutusta antavan yliopiston mahdollisuus saada opetus- ja tutkimustehtävänsä turvaamiseksi välttämätön potilasaines.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu lainsäädäntö on merkityksellistä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, 15 §:n omaisuudensuojaan perustuvan sopimusvapauden ja perusteltujen odotusten suojan, 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien, 18 §:n elinkeinovapauden, 21 §:n turvaamisen hyvän hallinnon takeiden, 26 §:ssä säädetyn kotirauhan suojan, 121 §:n mukaisen kuntien itsehallinnon ja 124 §:ssä säädetyn julkisten hallintotehtävien siirtämisen kannalta.

Jäljempänä kiinnitetään huomiota tarkemmin sellaisiin näkökohtiin, jotka ovat maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan keskeisimpiä esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Muiden esityksen perustuslainmukaisuutta koskevien perustelujen osalta viitataan hallituksen esityksen jaksossa 12 esitettyyn.

Eläinlääkäripalveluja koskevan kunnan järjestämisvastuun laajuus

Ehdotetun eläinlääkintähuoltolain 3 luvussa säädettäisiin kunnan tehtäväksi perustasoisten, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kansanterveyden kannalta välttämättömien eläinlääkäripalvelujen järjestäminen. Järjestämisvastuuseen kuuluvat palvelut täsmennettäisiin 14-kohtaisessa luettelossa.

Palvelujen uudenlaisen määrittelyn taustalla on erityisesti tarve uudistaa palvelujärjestelmän perusteita tavalla, joka saattaisi kilpailuneutraliteettiin liittyvät kunta- ja kilpailulain säännökset ja eläinlääkintähuoltolain säännökset nykyistä paremmin yhteensopiviksi, mutta turvaisi välttämättömien palvelujen saatavuuden ja kohtuuhintaisen saavutettavuuden sekä näiden palvelujen tuottamista varten tarvittavan julkisen palvelujärjestelmän toimintakyvyn. Palvelujärjestelmän

kautta turvattavilla tavoitteilla (eläinten terveys ja kansanterveys) on vahva liitانتä julkiselle val-
lalle perustuslain 19 §:ssä säädettyyn väestön terveyden edistämismvollsaisuuteen sekä 20
§:ssä säädettyyn velollsaisuuteen turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Kuntien järjestämisvastuuseen kuuluvien palvelujen nykyistä tarkkarajaisempi määrittely jonkin
verran rajaisi kuntien velollsaisuuksia varsinkin seura- ja harrastuseläimiä varten järjestettävän
terveydenhuollon ja sairauksien hoidon osalta. Toisaalta luetteloon sisältyviä palveluja olisi ny-
kyisestä poiketen järjestettävä muunkin kuin kiireellisen eläinlääkärinavun osalta kaikille eläi-
mille eli muillekin kun ns. hyötyeläimille riippumatta alueen yksityisestä palveluntarjonnasta.
Tämä muutos merkitsisi kunnan järjestämisvelollsisuuden laajenemista useilla alueilla.

Muutoksen käytännön vaikutus kuntien asemaan on kuitenkin vähäinen. Esitystä valmistelleen
työryhmän tekemän kyselyn perusteella kaikki vastanneet kunnat ja ympäristöterveydenhuollon
yhteistoiminta-alueet järjestävät voimassa olevassa laissa määriteltyä peruseläinlääkäripalve-
lua myös seura- ja harrastuseläimille, vaikka sen järjestäminen on tällä hetkellä osalla alueista
vapaaehtoisia. Tiedossa on lisäksi muutama alue, jolla on tehty kunnan ja yksityisen palvelun-
tuottajan välillä sopimus lakisääteisen kiireellisen eläinlääkärinavun tuottamisesta pieneläimille
virka-aikana. Näillä alueilla kuntien olisi luultavasti mahdollista laajentaa sopimukset koske-
maan myös näiden eläinten välttämättömiä kiireettömiä palveluja ilman mainittavia lisäkustan-
nuksia.

Esitetyn muutoksen ei siten arvioida nostavan kuntien kustannuksia eikä olevan ongelmallinen
suhteessa *kunnalliseen itsehallintoon kytkeytyvään rahoitusperiaatteeseen*, jonka mukaan kun-
tien tehtävistä säädetessä huolehditaan kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua vel-
voitteistaan (PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot).

Esitykseen sisältyy ehdotuksia, jotka merkitsivät kuntien kustannusten vähenemistä. Sään-
nöksiä, jotka koskevat kunnan oikeutta periä asiakasmaksuja, väljennettäisiin tavalla, joka mah-
dollistaisi maksujen perimisen kuntien päätösten mukaisesti nykyistä laajemmin. Lisäksi uusi
sääntely poistaisi esteet, jotka liittyvät muiden kuin järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkä-
ripalvelujen markkinaperusteisen hinnoittelun toteuttamiseen. Tämä merkitsisi, että näihin pal-
veluihin suuntautuva julkinen tuki loppuisi. Kyse on erityisesti vaativammista seura- ja harras-
tuseläinten tutkimuksista ja hoidoista.

Julkisista eläinlääkäripalveluista perittävät asiakasmaksut

Kunnan tuottamista palveluista perittävät maksut

Ehdotetussa 14 §:ssä säädettäisiin kunnaneläinlääkäreiden oikeudesta periä antamistaan
eläinlääkäripalveluista eläimen omistajalta tai haltijalta virkaehtosopimuksessa määrätty palkkio
ja korvaus matkakustannuksista sekä käyttämistään lääkkeistä ja tarvikkeista aiheutuneista
kustannuksista. Sääntely vastaa näiltä osin voimassa olevaa eläinlääkintähuoltolakia. Tällä var-
sin poikkeuksellisella palkkionperimisjärjestelmällä on pitkät historialliset juuret. Nykytilanteessa
kunta voi lisäksi periä maksuja, mutta ainoastaan vastaanottotilojen ja laitteistojen sekä avusta-
van henkilökunnan kustannuksista silloin, kun eläintä hoidetaan vastaanotolla.

Jotta tästä sääntelystä johtuvat kunnaneläinlääkäreiden palkkauksen kehittämiseen liittyvät es-
teet poistuisivat, ehdotetaan säädettäväksi vaihtoehtoisesta tavasta periä asiakasmaksuja. Eh-
dotuksen mukaan olisi valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten niin sopiessa mahdollista siir-
tyä järjestelmään, jossa vain kunta perii asiakkailta maksuja kunnaneläinlääkärin suoritteista ja
jossa kunnaneläinlääkäri saa viranhoitoon perustuvan ansiotulonsa ainoastaan kunnalta.

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu oikeus päättää itse taloudestaan. Tähän taas liittyy oikeus
päättää virkamiesten ja työntekijöiden palkkauksesta (PeVL 14/1986 vp). Nykyisen kunnan-
eläinlääkäreiden palkkionperimisjärjestelmän ei voida katsoa tekevän tyhjäksi tätä oikeutta, sillä

palkkioiden perusteet ja suuruus päätetään kunnallisissa virkaehtosopimuksissa. Ehdotus kuitenkin lisäisi kuntasektorin mahdollisuuksia päättää kunnaneläinlääkäreiden palkkausjärjestelmästä ja sitä kautta vahvistaisi kunnallista itsehallintoa.

Esityksessä katsotaan, että vaikka asiakkaiden suorittamien maksujen perimiselle olisi laissa kaksi vaihtoehtoista tapaa, esitys ei kuitenkaan ole ristiriidassa sen vaatimuksen kanssa, että *sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista* (PeVL 15/1996, s. 2). Säännösten soveltamistilanteita koskevat kriteerit olisi laissa täsmällisesti kuvattu. Mahdollinen työmarkkinaosapuolten aloitteesta tapahtuva kunnaneläinlääkäreiden palkkauksen uudistaminen olisi valtakunnallisesti yhtenäinen ratkaisu. Asiakasnäkökulmasta ratkaisu ei ole ongelmallinen, sillä asiakasmaksujen laskutus tapahtuu palvelun tarjoajan aloitteesta, ja asiakkaita varten on joka tapauksessa ennen palvelun vastaanottamista annettava tietoja käytössä olevista asiakashinnoista.

Voimassa olevassa lainsäädännössä on sääntelyä kuten valtion virkamieslaki (750/1994), joka oikeuttaa virkaehtosopimuksilla jopa poikkeamaan lain säännöksistä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut (PeVL 1/2005 vp, s. 3), että lainsäätäjä ei saa siirtää mitä tahansa asioita sovittavaksi virka- ja työehtosopimukseen, sillä perustuslain 80 §:n 1 momentti asettaa siirtämiselle ääriarajat, jotka tulee kunkin asian kohdalla harkita erikseen. Ehdotettua mahdollisuutta sopia palkkausjärjestelmästä ei katsota ongelmalliseksi tästä näkökulmasta, sillä lain sallima mahdollisuus on tarkkarajaisesti rajattu tiettyyn asiakokonaisuuteen, joka on myös sopusoinnussa virkaehtosopimusten nykyisen käyttöalan kanssa.

Riippumatta siitä, alkaisivatko kunnat periä asiakasmaksuja kunnaneläinlääkäreiden sijasta vai olisiko kunnallisten maksujen periminen jatkossakin kunnaneläinlääkäriin palkkionperimistä täydentävää, maksuja koskeva sääntely täyttäisi *perustuslain 81 §:ään perustuviin kunnallisia maksuja koskeviin vaatimuksiin* sisältyvän vaatimuksen sääntelyn laintasoisuudesta (mm. PeVL 12/2005 vp, s. 2–4; PeVL 53/2002 vp, s. 2/II). Ehdotettujen säännösten rajauksista ja aiheuttamisperiaatteesta johtuen ehdotetut kunnalliset maksut täyttävät kustannusvastaavuuden vaatimukset (mm. PeVL 66/2002 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2003 vp, s. 2/I). Ehdotetussa laissa säädetään siitä, mistä maksuja peritään, joten sääntely täyttää yksilöitävyyden vaatimuksen. Maksu peritään vain niiltä, jotka käyttävät järjestettyjä eläinlääkäripalveluja, joten vapaaehtoisuuden vaatimus täyttyy (mm. PeVL 61/2002 vp). Maksun suuruutta rajaisi kohtuullisuusvaatimus, jonka voidaan katsoa olevan yhteensopiva sen perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa, jonka mukaan kunnalliselta maksulta ei edellytetä täyttä kustannusvastavuutta (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II).

Ehdotuksen mukaan kunta voisi periä maksun virka-ajan ulkopuolella järjestettävästä keskitetystä yhteydenottopalvelusta. Ehdotus vastaisi tältä osin voimassa olevaan sääntelyä.

Keskitetyn yhteydenottopalvelun, käytännössä keskitetyn puhelinpalvelun, tarkoituksena on selkeyttää ja sujuvoittaa päivystysaikaista toimintaa lähinnä siten, että asiakas voi soittaa aina samaan päivystysnumeroon. Numerosta puhelu yleensä ohjautuu automaattisesti kulloinkin päivystävälle kunnaneläinlääkärille. Keskitetyn yhteydenottopalvelun maksullisuutta koskevan sääntelyn ei katsota olevan ristiriidassa *hyvän hallinnon vaatimuksen ja neuvonnan maksuttomuusvaatimuksen* kanssa johtuen keskitetyn palvelun luonteesta. Päivystävän eläinlääkäriin kanssa käytävät puhelut koskevat pääosin eläinten hoitoon liittyvää asiantuntija-apua kuten hoidon kiireellisyysarviointia sekä ensihoitoon liittyvien neuvojen antamista eläinten omistajalle. Toiminta on siten pikemminkin eläinlääkäripalvelua kuin hallintolain mukaista neuvontaa. Yhteydenottopalvelusta perittävä kohtuullinen maksu on omiaan vähentämään perusteettomia päivystysaikaan kuten yöllä tapahtuvia yhteydenottoja. Kunnissa tarjotaan asiointiin liittyvää neuvontaa maksutta virka-aikaan sekä lisäksi virka-ajan ulkopuolella mm. viranomaisien verkkosivuilla. Eläinten omistajilla on siten mahdollisuudet saada tietoonsa päivystysnumero, jota kautta he voivat tarvittaessa saada sairaalle eläimelleen apua päivystysaikaan. Hyvän hallinnon vaatimuksen toteutumisen ei katsota edellyttävän, että hallinnon asiakkailla olisi

oikeus asioida viranomaisten kanssa erilaisissa neuvontaa koskevissa asioissa maksutta kaikina vuorokaudenaikoina.

Kunnan sopimuskumppanin tuottamista julkisista eläinlääkäripalveluista perittävät maksut

Ehdotetun eläinlääkintähuoltolain 12 §:n mukaan kunta voisi tehdä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan kanssa sopimuksen kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta. Tämän mahdollisuuden katsotaan olevan linjassa niiden *perustuslain 124 §:n vaatimusten kanssa*, joiden mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja jos se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia tai sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Ehdotuksen mukaisissa yksityisille siirrettävissä eläinlääkäripalveluissa on kyse ainoastaan operatiivisesta toiminnasta, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisia eläinlääkäripalveluja on vakiintuneesti vähäisessä määrin tuotettu myös sopimuksen perusteella yksityissektorilla. Tämä voi olla joissakin tapauksissa tarkoituksenmukaisin ja kustannustehokkain ratkaisu. Ehdotetun eläinlääkintähuoltolain 12 §:ään sisältyisi velvollisuus kunnalle huolehtia siitä, että sopimuksen tekeminen ei vaaranna kyseisessä laissa säädetyn kunnan tehtäväkokonaisuuden asianmukaista hoitamista sopimuksen voimassaolon aikana tai sen päättyessä. Hallinnon yleislait soveltuisivat myös silloin, kun yksityinen taho suorittaa julkisia hallintotehtäviä.

Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan kunnan sopimuskumppani perisi palveluista kotieläimen omistajalta tai haltijalta maksun, joka ilmenisi sopimukseen johtaneista tarjousasiakirjoista sekä sopimuksen mukaisesti korvauksen mahdollisista matkakustannuksista. Se myös perisi korvauksen käytetyistä lääkkeistä ja tarvikkeista aiheutuneista kustannuksista. Sääntely vastaa näiltä osin voimassa olevaa eläinlääkintähuoltolakia. Lisäksi 16 §:ssä olisi sopimuksen perusteella tuotettavien palvelujen hintatason kohtuullisuuteen liittyvä uusi säännös.

Maksujen suuruus olisi kunnan kontrollissa, sillä palveluntuottajaa kilpailutettaessa asiakasmaksujen suuruuden tulisi siis käydä ilmi tarjousasiakirjoista. Kunnan toimivallassa olisi myös päättää palveluja hankittaessa siitä, millä summalla se tukee sopimukseen perustuvaa eläinten hoitoa ja eläinlääkärin matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään tarkastellut yksityisen hoitaman julkisen hallintotehtävän maksullisuutta koskevaa sääntelyä *perustuslain 81 §:n 2 momentin sisältämien periaatteiden* kannalta. Valiokunnan mukaan maksujen suuruuden sääntelystä ei ole ollut huomautettavaa ainakaan silloin, kun yksityisen tahon perimien maksujen yleisenä maksuperusteena noudatetaan toiminnasta aiheutuneiden kustannusten kattamista (PeVL 2/2001 vp, s. 3/I). Lausunnossaan PeVL 33/2021 vp, s. 4, perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt perustuslain 81 §:n 2 momentin sisältämistä periaatteista johtuvaa estettä tuolloin ehdotetun kaltaiselle sääntelylle, jossa yksityisen tahon sähköön, kaasun ja vedyn alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvästä palvelusta perimällä maksulla voitiin kattaa paitsi tehtävien hoidosta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset myös kohtuullinen voitto palvelun hoitamisesta.

Perustuslakivaliokunta lisäksi on joissakin tapauksissa katsonut, että vaikka kyse olisi luonteeltaan selvästi julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavista tehtävistä, sääntely-ympäristön erityislaatuisuus voi puoltaa sellaista johtopäätöstä, että sääntelyä voidaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti. (mm. PeVL 17/2012 vp, s. 4—5). Etenkin yksityisoikeudellisen oikeushenkilön perinteisesti korostunut asema jonkin tietyn elinkeinotoiminnan keskeisenä toimijana (PeVL 17/2012 vp, s. 4—5) on puoltanut mahdollisuutta poiketa hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta. Lisäksi poikkeamista on puoltanut alan vahva ja omaleimainen yhteis- ja itsesääntelyperinne. Poikkeaminen vakiintuneista käytännöistä on lisäksi ollut mahdollista tilanteissa, joissa toiminta on ollut luonteeltaan korostetun teknistä (PeVL 16/2002). Perustuslakivaliokunta on myös todennut (PeVL

47/2005 vp), että kun kyse on operatiivisista tehtävistä, joiden hoitaminen on lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa, oikeusturvan takeet voivat perustua sääntelyn täsmällisyyteen ja asianmukaisuuteen, henkilöstön koulutukseen ja pätevyysvaatimuksiin sekä toiminnan riittävään valvontaan.

Ehdotettu kunnan sopimuskumppanina olevan yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan asiakasmaksuja koskeva sääntely liittyy siihen, että myös kunnaneläinlääkärit perivät palveluista palkkioita. Maksusääntelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, sillä kunnille olisi varsin työlästä ja lisäkustannuksia aiheuttavaa luoda järjestelmä, jossa se perisi toimenpidemaksut, matkakustannukset ja lääkekorvaukset sopimuksen tehneen yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan palveluista, mutta ei omien viranhaltijoidensa tuottamista palveluista.

Vaikka eläinlääkäripalveluissa on kyse julkisen hallintotehtävän luonteisesta toiminnasta, esityksessä katsotaan perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun lausuntokäytäntöön viitaten, että sääntely-ympäristön erityislaatuisuus on syy arvioida yksityisten hoitamiin tehtäviin liittyviä ehdotuksia vakiintuneista tulkinnoista poikkeavasti ja peruste sille, että yksityisten palveluntuottajien tuottamista eläinlääkäripalveluista voidaan periä asiakasmaksuja, jotka ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia maksuja, tosin määrältään sidottuja kunnan kanssa tehtyyn sopimukseen.

Sääntelyssä ei ensinnäkään ole kysymys uusista julkisista tehtävistä tai uusien viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä viranomaiselta yksityisoikeudelliselle toimijalle. Poikkeukselliset palkkio- ja maksujärjestelmät ovat vakiintuneita.

On myös otettava huomioon, että yksityisten palveluntuottajien toimintaa sääntelee eläinlääkäreiden ammattitoimintaa ja eläinlääkintäalaa koskeva laaja erityissääntely, jolla osaltaan turvataan toiminnan asianmukaisuutta ja asiakkaiden asemaa. Kyse on eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain mukaisesti luvanvaraisesta ammatista, jota koskevat erityiset pätevyysvaatimukset. Ehdotetun eläinlääkintähuoltolain mukaan eläinlääkäripalvelun tuottajalla on ilmoitusvelvollisuus ja erityisiä velvollisuuksia mm. palvelujen tuottamiseen liittyvien toimintaedellytysten ja palvelujen laadun osalta. Eläinlääkäreiden ja palveluntuottajien toimintaa koskevat myös mainittujen lakien mukaiset valvontamenettelyt ja hallinnolliset pakkokeinot. Asiakkaiden asemaa turvaavat lisäksi eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetussa laissa säädetty salassapitovelvollisuus sekä mainitun lain erityissäännökset eläinlääkäriin toimintaa koskevien kantelujen käsittelystä. Mainittujen säännösten katsotaan olevan riittäviä varmistamaan oikeusturvan takeet tuotettaessa julkisia eläinlääkäripalveluja vakiintuneessa, osin poikkeuksellisia piirteitä omaavassa palvelujärjestelmässä.

Helsingin yliopiston asema julkisten eläinlääkäripalvelujen tuottajana

Ehdotetun eläinlääkintähuoltolain 18 ja 19 §:ssä säädettäisiin Helsingin yliopistolle lakisääteinen vastuu julkisten eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta. Tämä yliopiston rooli rajautuisi siihen laajuuteen, jota opetuksen ja tutkimuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen vaatii.

Voimassa oleva laki mahdollistaa järjestämisvastuuseen kuuluvien palvelujen tuottamisesta sopimisen yksityisen palveluntuottajan kanssa, jollaiseksi myös julkisoikeudellinen yliopisto laissa luokitellaan. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) vaatimukset kuitenkin merkitsevät käytännössä sitä, että vaikka yliopiston sijaintialueen kunnan ostavat yliopistolta palveluja sopimuksen perusteella, yliopistollisen eläinsairaalan opetus- ja tutkimustoiminnan kannalta riittävän potilasaineksen saannista ja pysyvyydestä ei ole kuitenkaan kilpailutilanteessa toimittaessa varmuutta.

Yliopiston opetus- ja tutkimustoiminnan turvaaminen kytkeytyy perustuslain 16 §:ssä turvattuihin *sivistyksellisiin oikeuksiin*. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtenäinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta opetusta kuin perusopetusta, ja myös tieteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Eläinlääkäreiden ammattitaidon kannalta välttämättömien kliinisten taitojen opiskelu on katsottava merkittäväksi koulutusjärjestelmään ja eläinlääkintähuoltoon liittyväksi yhteiskunnalliseksi intressiksi, jonka toteutumista ei ole

perusteltua jättää vapaaehtoisuuden tai sattuman varaan, vaan joka tulisi varmistaa lainsäädännöllisillä ratkaisulla.

Palveluille ehdotettu lakisääteinen asema merkitsisi muutosta kunnan ja yliopiston välisen suhteen luonteeseen. Hankintasuhteen perustana oleva hankintasopimus on lain 4 §:n perustelujen (HE 108/2016 vp) mukaan luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus, jonka tunnusmerkkeihin kuuluu sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus tuomioistuimessa. Hankkimisen käsitteeseen kuuluu elementtinä se, että hankintayksikkö itse käyttää valtaa tarjoajien valinnassa. Hankintasopimukseen myös katsotaan liittyvän hankintayksikön mahdollisuus käyttää vaikutusvaltaa hankinnan toteuttamisessa esimerkiksi yksityiskohtaisia vaatimuksia ja ehtoja asettamalla. Nämä elementit eivät maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan täytyisi ehdotetussa tilanteessa. Pelkkä toiminnan rahoittaminen ei yleensä merkitse hankintaa. Hankintalain 17 §:ssä lisäksi säädetään, että lakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka tehdään toiselta hankintayksiköltä sille Euroopan unionin perustamissopimuksen mukaisella lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä annetun palvelujen tuottamista koskevan yksinoikeuden perusteella.

Yliopistolle säädettävä vastuu vaikuttaisi sen sijaintialueen kuntien ja yhteistoiminta-alueiden rooliin, sillä kuntien järjestämisvastuu yliopiston toiminta-alueen rajauksista riippuen kokonaan tai osin rajautuisi rahoitusvastuuseen, joka määräytyisi lain kriteerien mukaisesti. Sääntelyn ei katsota merkitsevän olennaista puuttumista kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. On katsottava kohtuulliseksi, että yliopiston toiminta-alueella sijaitsevat kunnat, jotka ilman yliopiston asemaa koskevaa erityissääntelyä järjestämisvastuunsa perusteella joko itse tuottaisivat palvelut tai sopisivat niiden tuottamisesta yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan kanssa, eivät voisi järjestelyn vuoksi päästä muita kuntia merkittävästi parempaan asemaan, vaan että palvelun tuottamisen kustannuksia tasattaisiin kuntakorvausten kautta. Ehdotettu rahoitusratkaisu ei rasittaisi yliopiston toiminta-alueen kuntia enempää kuin se, että kunta järjestäisi palvelut omana toimintanaan.

Yliopistokoulutuksiin sisältyvien harjoittelujen turvaamiseen tähtäävistä erityisratkaisuksista on säädetty myös eräiden muiden koulutusten osalta. On säädetty luokanopettajakoulutuksen turvaamiseksi järjestelyistä, joiden puitteissa yliopiston osana toimivat harjoittelukoulut tuottavat kuntien rinnalla perusopetusta ottaen oppilaita sijaintikunnistaan. Sijaintikunnat maksavat korvauksen oppilaspaikoista. Lääkäreiden ja muun terveydenhuollon henkilöstön klinisen työn opetus tapahtuu pääosin kuntien rahoittamassa palvelujärjestelmässä, mutta sitä suoritetaan myös eräissä valtion yksiköissä, joiden toiminnasta kunnat maksavat lainsäädäntöön perustuvan korvauksen.

Ehdotuksen mukaan siirtymäsäännöksellä määritettäisiin yliopiston toiminta-alue tavalla, joka estäisi sen, että juuri ennen lain voimaantuloa tapahtuvat muutokset kuten kuntien järjestämien kilpailutusten kautta tapahtuvat muutokset sopimuksissa voisivat vaarantaa sääntelyn tarkoituksen. Esitykseen ei sisältyisi sääntelyä kuntien sopimuksenteko-oikeutta koskevista kielloista eikä niiden sopimusten mitättömyydestä tai irtosanomisoikeudesta, joita kunnat saattaisivat tehdä lain voimaantuloa edeltävänä aikana. Yliopiston lakisääteisen vastuun käynnistyminen kuitenkin merkitsisi tosiasiallisesti sitä, että mahdollisten muiden tahojen kanssa tehdyt sopimukset menettäisivät lain voimaantulohetkellä merkityksensä, eikä kuntien olisi tarkoituksenmukaista sellaisia tehdä.

Esitettyjen siirtymäsäännösten ei katsota olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Lailla on vuodesta 2016 alkaen rajoitettu merkittävästi kunnan oikeutta solmia sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia sopimuksia yksityisen palveluntuottajan kanssa. Kyse on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi välttämättömästä rauhoitusajasta, jolla on pyritty estämään toimia, jotka ovat ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa. Nämä lait on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 30/2016 vp, PeVL 52/2017 vp, PeVL 5/2019 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut kuntien toimintavapautta rajoittavia säännöksiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon sekä sopimuskuoppaaneiden osalta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan perustuvan sopimusvapauden ja perusteltujen odotusten suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä (PeVL 17/2021, s. 31 ja 32) antanut merkitystä muun muassa sille, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamisvelvollisuus, joka on perusteena sopimussuhteisiin puuttuvalle sääntelylle, on kohdistunut julkiseen valtaan jo ulkoistamissopimusta tehtäessä. Se on antanut merkitystä myös yksityisten palveluntuottajien tietoisuudelle siitä, että kuntien uudistuksen valmisteluajana tekemät ulkoistamissopimukset saattavat olla ristiriidassa uudistuksen perustavoitteiden kanssa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että painavien yleisten etujen vuoksi vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat yritykset eivät voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (ks. myös PeVL 56/2005 vp ja PeVL 31/2006 vp).

Esityksessä katsotaan, että perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetty opetuksen turvaamisen tavoite sekä eläinten terveyden, eläinten hyvinvoinnin ja kansanterveyden kannalta välttämättömän eläinlääkintähuollon turvaamisen tavoite ovat riittävän painavia perusteita ehdotetulle sääntelylle. Sääntelyn katsotaan olevan sen tavoitteisiin nähden oikeasuhtaista sekä kuntien ja yksityisten oikeusaseman kannalta riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä. Uudistuksen valmistelu koskevan tiedon vuoksi eri osapuolten katsotaan saaneen mahdollisuuden varautua sääntelyn muuttumiseen ennen mahdollisiin sopimussuhteisiin ryhtymistä.

Oikeusvarmuus ja uudistuksen voimaantulo

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään eräissä tapauksissa kiinnittänyt perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävänsä puitteissa huomiota valtiontuen notifiointiin oikeusvarmuutta lisäävään merkitykseen hallituksen esittämän perusoikeuksien toteuttamista edistävän sääntelyn kannalta. Tämän vuoksi jäljempänä kuvataan lyhyesti myös esityksen asemaa suhteessa valtioneuteen ja kilpailua koskeviin EU-velvoitteisiin.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) mukaan jäsenvaltiolla on oikeus järjestää yleishyödyllisiä, muita kuin taloudelliseksi toiminnaksi katsottavia palveluja ilman, että niihin sovelletaan valtiontukisääntöjä. Eläinlääkäripalveluja ei yleisesti ottaen lueta näihin palveluihin, vaan taloudelliseksi toiminnaksi, joka lähtökohtaisesti kuuluu EU:n valtiontukisääntöjen piiriin. SEUT tunnustaa kuitenkin jäsenvaltioiden oikeuden järjestää ja rahoittaa yleishyödyllisiä, luonteeltaan taloudelliseksi toiminnaksi katsottavia palveluja (*yleistä taloudellista etua koskevat palvelut*, SGEI). Kyse on kansalaisille tärkeästä taloudellisesta toiminnasta, josta markkinavoimat eivät yksin huolehtisi, ainakaan yleisesti kaikkien saatavilla olevan kohtuuhintaisen palvelun muodossa. Sopimuksessa korostetaan kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten laajaa harkintavaltaa näiden palvelujen järjestämisessä sekä palvelujen yleisen saatavuuden periaatetta. Myös EU:n perusoikeuskirjan 36 artiklassa tunnustetaan unionin kansalaisten mahdollisuus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja.

Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan SEUT:in määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa. Jos viranomaiset katsovat taloudellisen palvelun olevan yleishyödyllinen, mutta markkinat eivät mahdollisesti tarjoaisi palveluja riittävällä tavalla, jäsenvaltiot voivat tuottaa palveluja itse, hankkia niitä yksityisiltä palvelun tuottajilta tai myöntää tietyille yritykselle erityisoikeuksia kyseisellä sektorilla ja asettaa yritykselle samalla veloitteen tuottaa palveluja vaatimallaan tavalla (SGEI-palveluvelvoite). Markkinapuute voi liittyä siihen, että markkinat eivät joko tarjoaisi tarvittavia palveluja tai tarjoaisivat niitä erilaisin ehdoin siltä osin kuin kyse on laadusta, turvallisuudesta, kohtuullisesta hinnasta, yhdenvertaisesta kohtelusta tai yleisestä saatavuudesta.

Komissio voi SGEI-järjestelyjen osalta puuttua ns. ilmeisiin virheisiin kuten siihen, että palvelu ei luonteeltaan täytä yleistä etua koskevia kriteereitä tai tuki on ylikompensoiva.

Hallituksen esityksessä katsotaan ehdotettuun tarkkarajaiseen listaan sisältyvien palvelujen täyttävän SGEI-palveluja koskevat edellytykset Suomessa. Esityksen perusteluissa kuvataan mm. niitä tutkimuksia ja selvityksiä, joiden mukaan näitä palveluja ei todennäköisesti voida

saada maahan markkinaehtoisesti siten, että palveluja olisi saatavissa riittävästi ja riittävän nopeasti kaikille niitä tarvitseville eläimille. Myös Ruotsissa ja Norjassa, joissa maantieteelliset olosuhteet asettavat eläinlääkäripalvelujen tarjoamiselle vastaavia haasteita kuin Suomessa, eläinlääkäripalvelujen saatavuuden turvaaminen on säädetty yhteiskunnan vastuulle.

Suomessa kunnaneläinlääkärit hoitavat virkamiehinä myös eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan liittyviä tehtäviä ja muodostavat eläintautivalmiuden kannalta olennaisen viranomaisresurssin. Näiden tehtävien hoidon näkökulmasta esimerkiksi malli, jossa eläinlääkäripalveluja hoitavien kunnaneläinlääkärien virat lakkautettaisiin ja kunnissa nykyisin tuotettavat eläinlääkäripalvelut tuotettaisiin julkisella tuella yksityisellä sektorilla, olisi varsin ongelmallinen. Perustuslain 124 § rajaa merkittävästi mahdollisuuksia siirtää mainittujen viranomaistehtävien hoitoa yksityisille, jollaisiksi myös kuntien kokonaan omistamat yhtiöt katsotaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö on maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä alkuvuodesta 2022 lähestynyt Euroopan komissiota tiedusteluilla ja jakanut ehdotettua palvelujärjestelmää koskevaa informaatiota tarkoituksenaan käynnistää se prosessi, jonka puitteissa selviää komission suhtautuminen ehdotettuun tukijärjestelmään. Euroopan komission aloitteesta asiaa koskevat suulliset keskustelut komission ja valtioneuvoston välillä ovat alkaneet syyskuussa.

EU:n tuomioistuimen käytännössä muodostuneet ns. Altmark-kriteerit sekä komission ns. SGEI-valtiontukipaketti ovat luoneet kriteereitä sen suhteen, milloin tukea yleistä taloudellista etua koskevaan palveluun ei katsota valtiontueksi tai se on vapautettu komission ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Neljästä asiakirjasta koostuvaan SGEI-pakettiin kuuluvat komission tiedonanto (EUVL 2016/C 262/01), komission päätös 2012/21/EU, komission SGEI-puitteet (2012/C 8/03) ja komission asetus N:o 360/2012.

Ehdotetun eläinlääkintähuoltolain mukaista järjestelmää ei voida ottaa käyttöön ennen komission hyväksyvää päätöstä tehdyn notifikaation perusteella tai komission tulkintaa siitä, että notifikaatiota ei tarvita ja/tai mahdollisia tarvittavia tarkennuksia, joiden jälkeen toimenpiteitä ei tarvitse ilmoittaa ennen toimenpiteen toteutusta esimerkiksi ns. SGEI-pakettiin sisältyvän komission päätöksen 2012/21/EU nojalla.

Esitetyn eläinlääkintähuoltolain on tarkoitus tulla voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettyäänä ajankohtana sen jälkeen, kun komissio kantaesitykseen on varmistunut.

Lakiehdotuksen säätämisyjärjestys

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.