Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori 19.9.2022

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTOLAIKSI SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 83/2022 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi eläinlääkintähuoltolaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva eläinlääkintähuoltolaki. Lisäksi muutettaisiin eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annettua lakia, eläinten lääkitsemisestä annettua lakia, elintarvikelakia, eläintautilakia, terveydenhuoltolakia ja julkisten alojen eläkelakia. Ehdotukset merkitsivät muutoksia kuntien järjestämisvastuuseen eläinlääkäripalveluista sekä asiakasmaksusäännöksiin. Esityksen tavoitteena on turvata eläinlääkintähuollon toimivuutta. Ehdotuksilla pyrittäisiin myös poistamaan kilpailuneutraliteettiin liittyviä tulkintaepäselvyyksiä sekä estämään haitat, joita kunnallisen palvelukokonaisuuden tiettyyn osaan kohdistuva yhtiöittämisvelvollisuus järjestelmälle aiheuttaa. Lisäksi Helsingin yliopiston Yliopistolliselle eläinsairaalalle säädettäisiin vastuu eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta lain mukaan määrittyvällä toiminta-alueella. Muutoksella turvattaisiin eläinlääkäreiden koulutuksen ja eläinlääketieteellisen tutkimuksen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Ehdotettujen lakien voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Lait pyritään saamaan voimaan vuonna 2023.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta useisiin perusoikeuksiin (perustuslain 10 § yksityiselämän suojasta, 15 § omaisuudensuojasta, 16 § sivistyksellisistä oikeuksista, 18 § elinkeinovapaudesta ja 21 § hyvästä hallinnosta). Lisäksi arviointia on kohdistettu ehdotusten suhteeseen perustuslain 81 §:n sääntelyyn valtion viranomaisen toiminnan maksullisuudesta, 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon sekä 124 §:ään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakijaksossa on viittauksia myös perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, 19 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn väestön terveyden edistämisvelvollisuuteen sekä 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen.

Esityksen perustuslainmukaisuudesta tehty arvio on varsin kattava. Ehdotuksia ei ole kuitenkaan arvioitu perustuslain 123 §:ssä säädetyn yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta. Perustuslakijakso ei ole myöskään kaikilta osiltaan johdonmukaisesti etenevä eikä perusteluiltaan riittävä.

Tehtyihin ehdotuksiin on omaksuttu osin varsin erikoislaatuisiksi luonnehdittavia järjestelyjä. Tällaisena kokonaisuutena asiakasmaksujärjestelmää vaihtoehtoineen on pidettävä monimutkaisuudessaan niin maksujen perijän kuin asiakkaankin kannalta epäselvänä. Tämä myös

vaikeuttaa maksujärjestelmän perustuslainmukaisuudesta vakuuttumista, vaikkakin ehdotukset ovat sinänsä tältä osin esityksessä seikkaperäisesti perusteltuja.

Katson tarpeelliseksi kiinnittää erikseen huomiota kuntien järjestämisvastuuseen eläinlääkäripalveluista ja yliopiston vastuuseen eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta sekä kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkäripalvelujen tuottamisen siirtoon yksityiselle eläinlääkäripalvelun tuottajalle. Esittämäni arviot kohdistuvat lakiehdotukseen uudeksi eläinlääkintähuoltolaiksi (1. lakiehdotus).

Kuntien järjestämisvastuu eläinlääkäripalveluista

Uuden eläinlääkintähuoltolain mukaan kuntien järjestämisvastuuta perustasoisista eläinlääkäripalveluista täsmennettäisiin ja rajattaisiin. Palveluista ehdotetaan otettavaksi lakiin yksityiskohtainen luettelo (9 §). Kunnilla olisi edelleen eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuu, mutta siihen kuuluvat palvelut määriteltäisiin nykyistä tarkkarajaisemmin. Järjestämisvastuuseen ehdotetut palvelut kuuluvat voimassa olevassa eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009) tarkoitettuun peruseläinlääkäripalveluun tai kiireelliseen eläinlääkärinapuun. Nyt ehdotetun uudistuksen jälkeen eläinlääkintähuoltolaissa ei olisi enää säännöstä, jonka mukaan peruseläinlääkäripalvelu on järjestettävä muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten vain, jos palvelua ei ole muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella. Laissa olisi kuitenkin säännös, jonka mukaan julkisten palvelujen mitoituksessa tulisi ottaa huomioon yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajien järjestäjän alueella tarjoamat palvelut. Aiemmin voimassa olleen eläinlääkintähuoltolain (685/1990) mukaan kuntien järjestämisvastuu koko maassa kattoi vuoteen 2009 saakka myös seura- ja harrastuseläinten kiireettömät palvelut, mutta vastuu oli näiltä osin nyt ehdotettua rajatumpi.

Esityksen mukaan järjestämisvastuun piiriin on koottu keskeiset palvelut, joiden saatavuutta kohtuuhintaisen palvelun muodossa voidaan pitää yleisen edun kannalta keskeisenä. Ehdotettua sääntelyä on perusteltu sillä, että palveluiden saavutettavuus on eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kansanterveyden turvaamiseksi välttämätöntä varmistaa koko maassa. Lisäksi viitataan muusta lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden, kuten yhtiöittämisvelvollisuuden, tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen sekä julkisen ja yksityisen sektorin väliseen kilpailuneutraliteettiin kytkeytyvien epäselvyyksien poistotarpeeseen.

Sote-uudistuksessa ympäristöterveydenhuollon tehtävät, joihin eläinlääkintähuolto kuuluu, jäivät kunnille. Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon tehtävät on sittemmin linjattu siirrettäväksi hyvinvointialueille vuonna 2026. Esityksen mukaan kuntien vastuulle ehdotettu eläinlääkintähuollon kokonaisuus olisi sellaisenaan siirrettävissä hyvinvointialueiden vastuulle. Lisäksi esityksessä on todettu, että tällä hetkellä lähes kaikki kunnat järjestävät palveluja vähintäänkin ehdotetun järjestämisvastuun laajuudessa. Palveluja ei ole käytännössä yhtiöitetty. Esityksen mukaan ehdotus ei merkitsisi juurikaan laajennusta kunnissa hoidettaviin tehtäviin, vaikka se kunnan velvollisuuksia osassa kunnista laajentaakin. Järjestämisvastuun osittaisen laajentumisen ei myöskään arvioida kasvattavan kuntien kustannuksia. Ehdotus ei vaikuttaisi kuntien valtionosuuksiin.

Ehdotus on merkityksellisen perustuslain 121 §:ssä säädetyn kuntien itsehallinnon kannalta. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. 2 momentista puolestaan johtuu, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Perustuslain 121 §:ään kytkeytyvän vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp). Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175, PeVL 63/2014 vp, s. 2). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 20/2013 vp, s. 5–7, PeVL 22/2006 vp, s. 2, PeVL 31/1996 vp, s. 1). Lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176, PeVL 20/2013 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 26). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate liittyy kunnan asukkaiden itsehallinnon suojaan ja julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Rahoitusperiaate ei kuitenkaan ole ollut sillä tavoin ehdoton, että kunnille osoitettavat tehtävät olisi ollut rahoitettava täysimääräisesti (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3–4).

Ehdotetut järjestämisvastuun muutokset merkitsisivät seura- ja harrastuseläinten palvelujen osalta kuntien lakisääteisten velvollisuuksien osittaista laajenemista. Perustuslain 121 §:n mukaisen kuntien itsehallinnon suojan kannalta on asianmukaista, että kuntien laajenevista tehtävistä säädettäisiin lailla.

Ehdotetut lakisääteiset tehtävät olisivat esitykseen sisältyvien perustelujen nojalla luonnehdittavissa jo nykyisellään kunnille kuuluvia eläinlääkintähuoltotehtäviä vain vähäisessä määrin lisääviksi ja tavoitteiltaan hyväksyttäviksi eivätkä sellaisina kunnallista itsehallintoa vaarantaviksi. Niitä ei nähdäkseni voi arvioida myöskään rahoitusperiaatteen kannalta ongelmallisiksi – siksikään, että lakiehdotukseen sisältyy, sinänsä tosin erikoinen ja varsin epäselvä, ehdotus palveluja koskevasta asiakasmaksujärjestelmästä. Kun esityksessä kuitenkin todetaan, että tarkkoja arvioita esityksen vaikutuksista kuntien talouteen ei voida esittää, on syytä korostaa tarvetta huolehtia kuntien riittävästä resurssoinnista eläinlääkintähuollon palvelujen järjestämisessä.

Yliopiston vastuu eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta

Eläinlääkärikoulutusta järjestävälle julkisoikeudelliselle yliopistolle, tarkemmin Helsingin yliopiston eläinlääketieteellisen tiedekunnan Yliopistolliselle eläinsairaalalle, ehdotetaan säädettäväksi vastuu eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta lain säännösten mukaisesti määrittyvällä toiminta-alueella (18 §). Lähtökohtana olisi Yliopistollisen eläinsairaalan nykyinen toiminta, jota ei olisi tarkoitus laajentaa. Yliopiston tuottamat julkiset eläinlääkäripalvelut rahoitettaisiin asiakasmaksuilla ja kuntakorvauksilla: esityksen mukaan alueen kunnat olisivat velvollisia maksamaan yliopistolle ehdotettujen säännösten mukaisen korvauksen säästyneistä kustannuksistaan.

Esityksessä todetaan, että muutoksella turvattaisiin Helsingin yliopiston Yliopistollisen eläinsairaalan toimintaan se potilasaines, jota eläinlääkäreiden koulutuksen ja eläinlääketieteellisen tutkimuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää. Ehdotusta on perusteltu myös muihin vastaavantyyppisiin erityisjärjestelyihin sekä hankintalainsäädäntöön liittyvillä näkökohdilla.

Voimassa olevan eläinlääkintähuoltolain mukaisia julkisen eläinlääkäripalvelun järjestäjiä ovat ainoastaan kunnat. Yliopisto rinnastetaan nykysääntelyssä yksityisiin eläinlääkäripalvelun tuottajiin. Vuonna 2009 kumotussa eläinlääkintähuoltolaissa oli yleisluontoinen säännös korkeakoulutuksen järjestäjän ja kunnan välisestä sopimisesta.

Ehdotus merkitsisi sitä, että yliopiston toiminta-alueen kunnat (5 kpl) velvoitettaisiin ostamaan kuntien järjestämisvastuuseen kuuluvat palvelut yliopistolliselta eläinsairaalalta. Nykyisin tämä järjestely perustuu vapaaehtoisuuteen. Yliopiston rooli suhteessa kuntiin olisi esityksen mukaan itsenäinen siten, että kunta ei valvoisi yliopiston toimintaa eikä olisi siitä vastuussa siten kuin kunnat ovat vastuussa ostopalvelusopimuksiin perustuvista palveluista.

Ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 121 §:n mukaisen kuntien itsehallinnon kanssa, jota koskevia keskeisiä arviointiperusteita on käsitelty jo edellä. Asiaa on arvioitava myös perustuslain 16 §:ssä säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien valossa. Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtenäinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta opetusta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Pykälän 3 momentin mukaan tieteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetty turvaamisvelvollisuus kohdistuu julkiseen valtaan, mukaan lukien kunnat. Yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetään. Kuntien osalta on kuitenkin otettava huomioon, että niiden hallinnon on perustuslain 121 §:ssä vahvistettu perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon. (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVM 25/1994 vp, s. 3, PeVL 9/2000 vp, s. 2.)

Perustuslain 16 §:n 3 momentissa säädetyllä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella luodaan edellytykset kulttuurin kehitykselle (ks. tarkemmin HE 309/1993 vp, s. 64, ks. myös esim. PeVL 2/2013 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 4, PeVL 13/2006 vp, s. 2, PeVL 28/2005 vp, s. 2–4, PeVL 28/2004 vp, s. 4, PeVL 6/2003 vp, s. 2–3, PeVL 21/2000 vp, s. 2–3). Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta suojaa myös perustuslaissa turvattu yliopistojen itsehallinto (HE 1/1998 vp, s. 178, HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 15/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 2, PeVL 13/2006 vp, s. 2, PeVL 19/2004 vp, s. 3). Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset (PeVL 11/2009 vp, ks. PeVL 50/2014 vp, s. 3–4). Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määritellään osaltaan myös perustuslain 16 §:n 3 momentissa.

Yliopistojen hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Lailla on säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelimien päätöksiin sekä yliopistojen kielisuhteista. (HE 1/1998 vp, s. 177–178, PeVL 11/2009 vp, PeVL 3/1997 vp.) Voimassa olevan yliopistolain (558/2009) mukaan yliopistot ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja yksityisoikeudellisia säätiöitä. Yliopistolain säätämiseen yhteydessä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että itsehallintoa koskevaan yliopistolain säännökseen lisätään maininta yliopistojen taloudellisesta ja hallinnollisesta autonomiasta, jottei pelkkä viittaus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen johtaisi virheellisiin päätelmiin (PeVL 11/2009 vp, s. 3).

Ehdotetussa sääntelyssä yliopiston vastuusta eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta on kyse kuntien ja yliopiston välisen suhteen sääntelystä varsin poikkeuksellisella tavalla. Ehdotus täyttää sinänsä perustuslain 121 §:ssä säädettyä kuntien itsehallintoa ja perustuslain 123 §:ssä säädettyä yliopistojen itsehallintoa koskevan lailla säätämisen vaatimuksen. Sääntelyn täsmällisyyden kannalta lakiehdotuksen 18 §:n 1 momenttia siitä, että Yliopistollinen eläinsairaala on velvollinen tuottamaan 9 §:ssä tarkoitettuja eläinlääkäripalveluja julkisina eläinlääkäripalveluina siinä laajuudessa kuin eläinlääkäreiden koulutuksen ja eläinlääketieteellisen tutkimuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen vaatii, voidaan kuitenkin pitää varsin avoimena säännöksenä. Pidän tarpeellisena kiinnittää huomiota säännöksen saattamiseen sellaiseen muotoon, jossa velvoitteen laajuus ja sisältö ovat mahdollisimman täsmällisiä niin yliopiston kuin kuntienkin näkökulmasta.

Mainitusta seikasta huolimatta ehdotuksen ei voi katsoa merkitsevän puuttumista perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta on kuitenkin myös tässä asiakysymyksessä syytä kiinnittää huomiota kuntia koskevan rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Ehdotuksen ei ole arvioitavissa olevan myöskään yliopistojen itsehallinnon perustuslain 123 §:n mukaisen suojan estämää. Esitykseen sisältyy kattavat perustelut ehdotetun muutoksen tärkeydestä eläinlääketieteellisen koulutuksen varmistamiseksi. Esityksessä esitetyin tavoin koulutuksen turvaaminen on katsottava sellaiseksi

tärkeäksi yhteiskunnalliseksi intressiksi, joka kytkeytyy osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseen. Tämä näkökohta muodostaa myös valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävän perustelun yliopiston palveluille ehdotetulle erityisasemalle ja sen kuntiin kohdistuville vaikutuksille.

Kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkäripalvelujen tuottamisen siirto yksityiselle eläinlääkäripalvelun tuottajalle

Ehdotetun eläinlääkintähuoltolain 12 §:n mukaan kunta voisi tehdä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan kanssa sopimuksen kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta. Näitä tehtäviä on esityksessä kuvailtu viranomaisen järjestämisvastuulle säädetyiksi julkisiksi palveluiksi, joissa on kyse julkisen hallintotehtävän luonteisesta tehtäväkokonaisuudesta. Yksityisille siirrettävissä eläinlääkäripalveluissa olisi esityksen mukaan kyse ainoastaan operatiivisesta toiminnasta.

Lisäksi eläinlääkintähuoltolain 26 §:n 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää apuna asiantuntijoita eläinlääkäripalvelujen viranomaisvalvontaa varten suoritettavassa tarkastuksessa. Lainkohdassa asetettaisiin vaatimuksia asiantuntijan pätevyydelle sekä säädettäisiin tähän sovellettavasta rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Lisäksi säädettäisiin asiantuntijan oikeudesta saada tietoja ja tämän salassapitovelvollisuudesta. Asiantuntijalla ei olisi oikeutta päästä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

Ehdotus on mainituilta osin merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n mukaisesti on korostettava, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä perustuslain 124 §:ssä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. (HE 1/1998 vp, s. 178–179, ks. esim. PeVL 5/2021 vp, s. 5–6.)

Yksityisten tahojen hoidettavaksi annetut julkiset hallintotehtävät ovat yleensä olleet luonteeltaan viranomaisille kuuluvia tehtäviä täydentäviä, avustavia ja teknisluoteisia tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia taikka operatiivisia tai viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovien palveluja (PeVL 62/2014 vp, PeVL 8/2014 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 47/2004 vp, PeVL 11/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muun henkilön määrääminen virkamiehen avuksi voi joissakin tilanteissa olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä erityisesti sille, ettei

tehtävä ole itsenäinen. Keskeistä on ollut lisäksi pätevyysvaatimuksista ja kelpoisuusehdoista säätäminen. (Ks. esim. PeVL 21/2005 vp, s. 6, PeVL 34/2004 vp, s. 3.)

Perustuslain 124 §:n mukaisena lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. (HE 1/1998 vp, s. 178.)

Lisäksi julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota tehtävässä tarvittavaan erityisosaamiseen, henkilöstöön ja muihin resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen (ks. esim. PeVL 29/2013 vp, PeVL 23/2013 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2004 vp, PeVL 3/2009 vp). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. (HE 1/1998 vp, s. 178, ks. PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp.) Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, ettei tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voitu suoranaisesti katsoa muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle yhteydessä, jossa kysymys oli teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä (PeVL 8/2014 vp, s. 3–4, ks. PeVL 6/2013 vp, s. 2).

Perustuslain 124 §:ssä asetetut oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa, ja niitä on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Perustuslain 124 § korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (ks. esim. PeVL 24/2001 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Viittaus hallinnon yleislakeihin ei kuitenkaan ole säädöksissä välttämätön (PeVL 14/2014 vp, PeVL 5/2014 vp, PeVL 42/2005 vp). Viittaukseen säännöksissä ei kuitenkaan ole estettä, jos viitattavien säädösten luettelo on kattava. Joissakin tapauksissa viittaus on myös selvyyden vuoksi tarpeellinen (PeVL 26/2017 vp, s. 55–56). Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä. (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 3–4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp.)

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8). Esimerkiksi kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuuksien on katsottu merkitsevän oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla. Perustuslakivaliokunta on siten pitänyt perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisena rajausta, jonka mukaan ulkopuolisella asiantuntijalla ei ole oikeutta ulottaa valvontatoimia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. (PeVL 39/2016 vp, s. 3–6, ks. esim. PeVL 40/2002 vp, PeVL 46/2001 vp.)

Esityksen mukaisissa eläinlääkäripalveluissa on kyse julkisista hallintotehtävistä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Yksityisille tahoille siirrettäväksi mahdollistettavissa tehtävissä ei olisi kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Kyseessä olevat tehtävät olisivat esityksen perustelujen mukaan operatiivista palvelutoimintaa, ja ne voivat sellaisina sinänsä kuulua muun kuin viranomaisen hoidettaviksi siirrettävien tehtävien piiriin perustuslain 124 §:n mahdollistamalla tavalla.

Lakiin ehdotettu sääntely julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle täyttäisi perustuslain 124 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen ja sääntely olisi tässä suhteessa myös riittävästi yksilöityä. Muiden perustuslain 124 §:ään kytkeytyvien edellytysten osalta on todettava, että esityksessä esitetyt arviot ja perustelut ovat limittäisiä asiakasmaksuja koskevan asiakokonaisuuden kanssa, mikä vaikeuttaa ehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointia. Tarkoituksenmukaisuuden osalta esityksessä viitataan tulkintani mukaan eläinlääkäripalvelujen nykyiseen yksityistämiskäytäntöön ja kustannustehokkuuteen. Vaikka ehdotuksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät perustelut jättävät esityksessä toivomisen varaa, voidaan kuitenkin katsoa, ettei tarkoituksenmukaisuusvaatimus suoranaisesti muodosta ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle. Tätä kantaa voidaan perustella myös kyseessä olevan hallintotehtävän luonteella.

Esityksessä on kiinnitetty huomiota julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen sekä asianmukaisen valvonnan vaatimuksiin tavalla, joka nähdäkseni täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset. Esitys jättää sen sijaan avoimeksi hallinnon yleislakien noudattamisvelvollisuuden yksityistettävässä eläinlääkäritoiminnassa. Perusteluissa on lisäksi tyydytty lähinnä sivuuttamaan oikeusturvaan liittyvät kysymykset viittaamalla eläinlääkäritoiminnan kohdistumiseen eläimiin. Esityksellä on kuitenkin nähtävissä myös perusoikeussuojan piiriin kuuluvia ulottuvuuksia, mihin nähden ei voida pitää asianmukaisena sitä, että oikeusturvavaatimuksen täyttyminen jää lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa avoimeksi. Ehdotuksen perusteluiksi on myös edellä mainituilta osin nähdäkseni esitettävissä esimerkiksi toiminnan luonteeseen liittyviä näkökohtia. Näin ollen vaikka esityksen ei voida katsoa suoranaisesti vaarantavan perustuslain 124 §:ssä edellytettyä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista, olisi syytä vielä korostaa hallinnon yleislakien noudattamisvelvollisuutta ja oikeusturvakeinojen riittävyyttä annettaessa tarkoitettuja eläinlääkäripalveluja muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

Tarkastuksissa avustamista koskevin osin esitykseen sisältyy nähdäkseni riittävät tehtävän epäitsenäisyyteen ja henkilön pätevyyteen liittyvät edellytykset ja perusteet sille, että ulkopuolinen asiantuntija voitaisiin määrätä virkamiehen avuksi tarkastustehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tällainen asiantuntija olisi mainitussa tehtävässään myös vahingonkorvausvastuussa ja rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Esityksen mukaan kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuudet kuuluisivat vain viranomaistahoille, mikä olisi asianmukaista myös perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta. Perustuslain 124 §:n kannalta on lisäksi pidettävä perusteltuna rajausta, jonka mukaan asiantuntijalla ei ole oikeutta ulottaa valvontatoimia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin.

Helsingissä 19.9.2022

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori