

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle eläinlääkintähuoltolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle eläinlääkintähuoltolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 83/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Kajsa Hakulin, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius, maa- ja metsätalousministeriö
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi eläinlääkintähuoltolaki. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi kuutta muuta lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Ta-voitteena on voimaantulo vuonna 2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:n yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa sekä kotirauhan suojaa, 15 §:n omaisuuden suo-jaa, 16 §:n sivistyksellisiä oikeuksia, 18 §:n elinkeinovapautta, 21 §:n oikeusturvaa, 81 §:n veroja ja maksuja, 121 §:n kunnallista itsehallintoa ja 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muul-le kuin viranomaiselle koskevan sääntelyn kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2022 vp

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Järjestämisvastuu

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuu on kunnilla kuten nykyisinkin (eläinlääkintähuoltolain 3 §). Järjestämisvastuuseen kuuluvat eläinlääkäripalvelut ehdotetaan kuitenkin määriteltäviksi nykyistä täsmällisemmin. Lisäksi eläinlääkärikoulutusta järjestävälle julkisoikeudelliselle yliopistolle ehdotetaan eläinlääkintähuoltolain 18 §:ssä säädettyä velvollisuutta toimia julkisten, kuntien järjestämisvastuulle ehdotettujen eläinlääkäripalvelujen tuottajana laissa tarkemmin määriteltävässä laajuudessa.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ensinnäkin kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n kannalta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät 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/II, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleeseen. Sen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. myös PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

(3) Kunnan eläinlääkintähuoltolain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan 1. lakiehdotuksen 34 §:n mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Sääntelystä ei tältä osin ole huomautettavaa rahoitusperiaatteen kannalta.

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että eläinlääkintähuoltolain ehdotetun 18 §:n mukaan Yliopistollisen eläinsairaalan toiminta-alueella sijaitsevat kunnat ovat velvollisia maksamaan yliopistolle laskutuksen mukaan korvauksen niistä yliopiston tuottamista eläinlääkäripalveluista, jotka kyseessä olevan kunnan muutoin olisi tullut järjestää järjestämisvastuunsa perusteella. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotettu rahoitusratkaisu ei rasita yliopiston toiminta-alueen kuntia enempää kuin se, että kunta järjestäisi palvelut omana toimintanaan. Sanottu seikka ei kuitenkaan käy hyvin ilmi lain 34 §:n valtionosuuksia koskevasta sääntelystä. Sääntelyä on selvyden vuoksi syytä täydentää.

(5) Eläinlääkintähuoltolain 18 §:ssä ei ehdoteta nimettäviksi niitä kuntia, joita sääntely Yliopistollisesta eläinsairaalaan koskee. Lain 38 §:n mukaan eläinsairaalan toiminta-alue muodostuu lain voimaan tullessa niistä alueista, joita varten Yliopistollista eläinsairaala ylläpitävä julkisoi-

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2022 vp

keudellinen yliopisto on tuottanut 9 §:ssä tarkoitettuja eläinlääkäripalveluja järjestäjän ja yliopiston välisen sopimuksen perusteella vähintään kolmen vuoden ajan tämän lain voimaantuloa edeltävien viiden vuoden aikana. Ottaen huomioon perustuslain 121 §:n 2 momentin säännöksen kuntien tehtävien säätämisestä lailla tulisi nyt ehdotetussa laissa säätää nimenomaisesti, mitä kuntia 18 §:n sääntely koskee.

(6) Yliopistollista eläinsairaalaa ylläpitävän yliopiston eläinlääkäripalvelujen tuottamistehtävä ehdotetaan eläinlääkintähuoltolain 18 §:ssä rajattavaksi siihen laajuuteen, jota eläinlääkäreiden koulutuksen ja eläinlääketieteellisen tutkimuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen vaatii. Ehdotettu sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 123 §:n sen säännöksen kannalta, jonka mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan mukaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädettyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset. Yliopistojen hallinnon organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan lailla on tämän vuoksi säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin yliopistojen kielisuhteista (PeVL 11/2009 vp, s. 2/I, PeVL 3/1997 vp, s. 1—2).

(7) Yliopistojen itsehallinnon kannalta merkityksellisiä ovat paitsi säännökset yliopiston tuottamista eläinlääkäripalveluista maksettavista korvauksista myös säännökset yliopistolle osoitettavan palveluntuottamistehtävän rajoituksista. Perustuslakivaliokunnan mielestä tuottamistehtävä on tältä kannalta asianmukaisesti rajattu siihen laajuuteen, jota eläinlääkäreiden koulutuksen ja eläinlääketieteellisen tutkimuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen vaatii.

Maksusääntely

(8) Järjestämisvastuuseen kuuluvista eläinlääkäripalveluista perittävistä maksuista ehdotetaan säädettäväksi eläinlääkintähuoltolain 15 §:ssä. Sääntelystä käy ilmi 15 §:ssä tarkoitettujen maksujen vastikkeellisuus, maksulla saatavan suoritteen yksilöitävyys ja se, ettei maksu ole pakollinen. Lisäksi ehdotuksen perustelujen (s. 57, 79) valossa sääntelyn on tarkoitus täyttää vaatimus maksun kustannusvastaavuudesta. Kyseessä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siten kunnallinen maksu.

(9) Kunnallisista maksuista ei ole säännöstä perustuslaissa. Ne on kuitenkin jaettu julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta maksujen maksettavaksi määrittäminen on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella (PeVL 11/2014 vp, s. 5—6, PeVL 53/2002 vp, s. 2/II).

(10) Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt kunnalliselta maksulta lähtökohtaisesti kustannusvastaavuutta, joskaan maksulta ei ole edellytetty täyttä kustannusvastaavuutta (PeVL 53/2002 vp, s. 2). Nyt ehdotettua sääntelyä voidaan sinänsä pitää tältä kannalta lähtökohtaisesti riittävänä. Kuitenkin nyt ehdotettua perustellumpaa olisi säätää laissa erikseen siitä, että maksu voi olla enintään palvelun tuottamisesta syntyneiden kustannusten suuruinen.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2022 vp

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

(11) Kunta voi eläinlääkintähuoltolakiehdotuksen 12 §:n mukaan tuottaa järjestämisvastuuseen kuuluvat eläinlääkäripalvelut itse tai tehdä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan kanssa sopimuksen kyseisten palvelujen tuottamisesta. Ehdotettua sääntelyä on hallituksen esityksessä tarkasteltu julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Julkinen hallintotehtävä voidaan 124 §:n mukaan 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.

(12) Hallituksen esityksessä on tehty asianmukaisesti selkoa eläinlääkäripalvelujen tuottamisen siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta. Myöskään ehdotetun sääntelyn perusratkaisuista ei ole huomautettavaa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei lakiin ehdoteta säännöstä 12 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitavien virkavastuusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 81, PeVL 26/2017 vp, s. 49). Sääntelyä tulee täydentää maininnalla virkavastuusta (ks. esim. PeVL 47/2021 vp, kappaleet 8—9).

Tarkastustoimivaltuudet

(13) Ruokaviraston ja aluehallintoviraston tarkastusoikeudesta ehdotetaan säädettäväksi eläinlääkintähuoltolain 26 §:ssä. Tarkastuksista säädetään samankaltaisesti myös 2. lakiehdotuksen 22 §:ssä. Tarkastusoikeutta koskeva sääntely vastaa pääpiirteissään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella aikaisemmin säädettyä (ks. PeVL 34/2009 vp, s. 3/I).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2022 vp

Helsingissä 12.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäin sd
varajäsen Veronika Honkasalo vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala