



ELÄINLÄÄKÄRIPALVELUJEN TARJOAMINEN ”ETÄPALVELUINA”

Aluksi

Tämä taustamuistio on laadittu eläinlääkäripalveluja koskevaa lainsäädäntöä uudistavan työryhmän työtä varten. Muistiossa käsitellään etäpalveluja siitä näkökulmasta, miten voimassa oleva eläinlääkintähuoltolaki koskee näiden palvelujen järjestämisestä ja onko lain sääntely tarkoituksenmukaista ja ajantasaista. Lisäksi tarkastellaan toimintaympäristön muutostekijöiden merkitystä etäpalvelujen yleistymiseen ja valvontaan.

Etäpalveluilla tarkoitetaan tässä sitä, että eläimen tutkiminen, diagnostiikka ja hoito perustuvat esim. videon välityksellä verkossa tai puhelimella välitettyihin tietoihin ja dokumentteihin eli muuhun kuin perinteiseen tilanteeseen, jossa eläinlääkäri ja potilas ovat läsnä samassa tilassa eläinlääkäriin vastaanotolla tai eläimen pitopaikassa.

Etäpalveluja koskevat eläinlääkintähuoltolain säännökset

Eläinlääkintähuoltolaki koskee laissa määriteltyjä eläinlääkäripalveluja. Määritelmän mukaan eläinlääkäripalvelulla tarkoitetaan ”eläimen terveydentilan sekä sairauksien toteamista ja todistamista, eläinlääkäriinavun antamista ja eläinlääkinnällisten todistusten antamista, eläimen pitämistä hoidettavana eläinlääkäriinavun antamista taikka siihen liittyvää tutkimusta varten, toimenpiteitä eläimen terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitämiseksi, ennalta ehkäisevää terveydenhuoltotyötä sekä eläimen lopettamista”. Määritelmän perusteella eläinlääkäripalvelut siis kuuluvat lain soveltamisalaan riippumatta siitä, millä tavoin ne tarjotaan.

Eläinlääkäripalveluja koskevat lain säännökset jakautuvat kahteen osaan riippuen siitä, onko kyse julkisesta vai yksityisestä eläinlääkintähuollosta.

Julkinen eläinlääkäripalvelu

Julkisen eläinlääkäripalvelun keskeisenä osana on peruseläinlääkäripalvelu, jota koskeva määritelmä viittaa perinteiseen eläinlääkäripalvelujen tuottamistapaan: Peruseläinlääkäripalvelulla tarkoitetaan ”eläinlääkäripalvelua, jota annetaan eläinlääketieteellisen yleistutkimuksen tai klinisen tutkimuksen perusteella *eläintenpitopaikoissa tai tavanomaisissa eläinlääkäriin vastaanottoiloissa*, ei kuitenkaan eläimen pitämistä hoidettavana eläinlääkäriinavun antamista tai siihen liittyvää tutkimusta varten”. Tosin määritelmään sisältyvien paikkaan viittaavien mainintojen tarkoituksena ei ole niinkään ollut ottaa kantaa etänä tapahtuvaan toimintaan, vaan säätää peruseläinlääkäripalvelun tasosta siten, että määritelmän piiriin ei kuulu toiminta erikoisvarustellussa sairaalatasoisessa ympäristössä.

Lain tarkoituksena on julkisten eläinlääkäripalvelujen osalta varmistaa palvelujen saatavuus ja laatu. Keskeisimpänä osana on määritellä kunnan järjestämisvastuu ja asiakasmaksuihin liittyvät lain puitteet. Palvelutuotannon toimintaedellytyksistä säädetään lain 18 §:ssä siten, että kunnan on järjestettävä palveluja varten tarpeelliset toimitilat ja työvälineet, jos kunta huolehtii peruseläinlääkäripalvelun ja kiireellisen eläinlääkäriinavun järjestämisestä tuottamalla itse palveluja. Eläinlääkintähuoltolaissa ei säädetä tarkemmista reunaehdoista sille, miten kunnaneläinlääkäri esim. tekee diagnooseja tai antaa hoitoa.

Yksityinen eläinlääkäripalvelu

Eläinlääkintähuoltolain tarkoituksena on yksityisen eläinlääkintähuollon osalta varmistaa eläinlääkäripalvelujen valvonta.

Lain 26 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan tulee tehdä toiminnastaan kirjallinen ilmoitus aluehallintovirastolle, jonka toimialueella palvelun tuottajalla on kiinteä toimipaikka. Jos yksityisellä eläinlääkäripalvelun tuottajalla ei ole kiinteää toimipaikkaa, ilmoitus tulee tehdä sille aluehallintovirastolle, jonka toimialueella eläinlääkäripalvelua pääasiallisesti aiotaan tarjota. Lain 27 §:n mukaan silloin, kun

yksityinen eläinlääkäripalvelun tuottaja on oikeushenkilö, sillä tulee olla palveluksessaan vastaava eläinlääkäri. Ilmoitusvelvollisuus ja vastaavaa eläinlääkäriä koskeva vaatimus soveltuvat yhtä lailla perinteiseen vastaanottoimintaan ja pitopaikkakäynteihin perustuvaan toimintaan sekä etätoimintaan.

Lain 28 §:n mukaan yksityisellä eläinlääkäripalvelun tuottajalla on oltava tarjoamiaan eläinlääkäripalveluja varten asianmukaiset, toiminnan laadun ja laajuuden edellyttämät toimitilat ja työvälineet sekä toiminnan edellyttämä henkilökunta. Myös tämä vaatimus soveltuu etätoimintaan. Työvälineiden tarve ja asianmukaisuus ovat suhteessa siihen, millaisia palveluja tarjotaan.

Etäpalveluja annettaessa on tilojen ja välineiden (ml. yhteydet) osalta olennaista erityisesti se, että ne mahdollistavat salassapitoa, tietosuojaa sekä tietoturvaa koskevien vaatimusten toteuttamisen. Henkilökuntaa koskeva vaatimus viittaa paitsi henkilökunnan riittävyteen myös sen pätevyteen. Viimeksi mainittu kytkeytyy eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain (29/2000) 2 §:n vaatimukseen, jonka mukaan vain kyseisen lain mukaisesti eläinlääkäriammattia harjoittamaan oikeutettu henkilö saa päättää eläimen eläinlääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja tähän liittyvästä hoidosta ja lääkityksestä.

Eläinlääkintähuoltolain 28 §:n mukaan eläinlääkäripalvelujen on oltava eläinlääketieteellisesti asianmukaisia. Tarkempia säännöksiä tästä ei ole, eikä laissa ole myöskään asiaa koskevaa asetuksenantovaltuutta. Palvelujen asianmukaisuuden arviointi on kytkennässä siihen, että toiminnassa noudatetaan eläinlääkäreille muualla lainsäädännössä säädettyjä ammattitoimintaa koskevia velvoitteita sekä eläinlääketieteen alalla yleisesti hyväksytyjä ja kokemusperäisiä perusteltuja menettelytapoja. Nämä rajaavat myös sitä, millaisia palveluja ylipäätään voidaan antaa etäpalveluina.

Eläinlääkintähuoltolaissa ei ole säännöksiä potilasrekisteristä. Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain 15 § edellyttää kuitenkin potilasasiakirjojen säilyttämistä, ja mainitun lain nojalla annetun asetuksen 6/EEO/2000 mukaan potilaskortisto voidaan laatia eläinlääkäreiden yhteiseksi kortistoksi, jos eläinlääkärit työskentelevät eläinlääkintähuoltolain tarkoittamassa eläinlääkintähuollon palveluja tuottavassa yksikössä tai jos eläinlääkärit työskentelevät muuten saman toimeksiantajan lukuun. Tämä vaatimus soveltuu yhtä lailla etäpalveluihin kuin ns. perinteisiin eläinlääkäriavustuksiin.

Toimintaympäristön muutosten ja niiden vaikutusten tarkastelua

Etäpalveluissa ei ole kyse uudesta asiasta sikäli, että esim. eläinlääketieteellistä hoidon tarpeen arviointia ja hoitoon ohjausta on tehty vakiintuneesti myös puhelimesta. Samoin eläinlääkäriin tutkittavana ja hoidettavana olleen eläimen terveydentilan kehittymisen osalta on perinteisesti saatettu antaa puhelinkonsultaatiota ja puhelimen välityksellä myös määrätä jatkolääkitystä.

Tiedonvälitystapojen kehittyminen on kuitenkin tuonut aiempaa huomattavasti yleisemmin saataville palveluja, joissa palveluntarjoajalla ja asiakkaalla on sekä ääni- että näköyhteys keskenään. Palveluntuottajat ovat voineet tuoda markkinoille nimenomaan tällaisiin yhteyksiin perustuvia palveluja ilman, että niillä on välttämättä lainkaan perinteistä vastaanottoimintaa.

Etäpalvelujen yleistymistä on osaltaan rajoittanut se, että lääkkeiden ja lääkerehujen määräämisestä eläinlääkinnässä annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (7/EEO/2008) mukaan mahdollisuudet lääkkeiden määräämiseen etäältä ovat varsin rajoitettuja. Tiedonvälitystapojen kehittämisestä huolimatta etäpalveluiden käyttöala ei siis ole varsinaisesti muuttunut, vaan kattaa edelleen samankaltaisia toimintoja kuin lanka- ja näppäinpuhelinten aikana.

Asiaan vaikuttavassa lainsäädäntöympäristössä on tapahtumassa ensi vuoden tammikuussa joitakin muutoksia. Sovellettavaksi tulee eläinlääkkeistä ja direktiivin 2001/82/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2019/6 (*EU:n eläinlääkeasetus*). Eläinten lääkitsemistä koskeva lainsäädäntö on parhaillaan uudistettavana uuden EU-asetuksen asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Vielä ei ole varmuutta siitä, miten uudistus mahdollisesti vaikuttaa etäpalvelujen järjestämisen reunaehtoihin.

Rajat ylittävät etäpalvelut

Uusien etäpalvelujen markkinoille tulon on liittynyt se, että on myös ilmennyt halukkuutta tarjota palveluja ulkomailta (ainakin Ruotsista) käsin Suomeen siten, että Suomessa laillistetut eläinlääkärit tarjoavat Suomessa pidettäviä eläimiä varten palveluja suomen kielellä. Lääkkeiden määräämistä ja apteekista toimittamista koskevat säännökset ja käytännöt ovat kuitenkin hillinneet myös etäpalvelujen rajat ylittävää kauppaa.

Tähän liittyen olennaisia ovat EU:n eläinlääkeasetuksen harmonisoidut säännökset eläinlääkemääräyksestä sekä asetuksen säännökset eläinlääkemääräysten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta (vrt. ”eurooppalainen lääkemääräys” terveydenhuollon puolella). Eläinlääkemääräystä koskevan sääntelyn tulo tarkoittaa sitä, että ensi vuoden tammikuusta lähtien toisessa EU-maassa eläinlääkärin määräämä lääke on lähtökohtaisesti voitava lunastaa toisen EU-maan apteekista. Tämä muutos saattaa olla omiaan lisäämään kiinnostusta rajat ylittävien eläinlääkäripalvelujen tarjontaan.

Tietynlaista epäselvyyttä aiheuttaa kuitenkin kysymys verkon kautta tarjottavia palveluja koskevasta lainvalinnasta eli siitä, sovelletaanko eläinlääkärin sijoittautumismaan vai asiakkaan sijaintimaan lakia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston verkkosivuilla on seuraava teksti: ”Etämyyntiin sovelletaan kuluttajansuojalain 6 luvun säännöksiä...Säännökset ovat pakottavia kuluttajan hyväksi. ...Ulkomaille sijoittautuneen elinkeinonharjoittajan toimintaan sovelletaan Suomen lainsäädäntöä, jos markkinointi tapahtuu suomen kielellä. (Rooma I – asetus)”. Tämä tuntuisi johtavan vastakkaiseen lopputulokseen kuin terveydenhuollon puolella, jossa lainvalinta on EU:n potilasdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävissä terveydenhuollossa 2011/24/EU) määritelmän perusteella selvä: ’hoitojäsenvaltiolla’ tarkoitetaan jäsenvaltiota, jonka alueella terveydenhuolto tosiasiallisesti tarjotaan potilaalle. *Kun kyseessä on etälääketiede, terveydenhuolto katsotaan tarjotun siinä jäsenvaltiossa, johon terveydenhuollon tarjoaja on sijoittautunut*”.

Työryhmän sihteeristöstä on asian selvittämiseksi oltu yhteydessä Kilpailu- ja kuluttajavirastoon, joka hoitaa kuluttajansuojaan liittyviä asioita, toimii palveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/123/EY (*palveludirektiivi*) tarkoitettuna yhteyspisteinä ja jonka yhteydessä toimii rajat ylittävän kaupan kysymyksiin keskittyvä Euroopan kuluttajakeskus. Samassa yhteydessä on oltu yhteydessä kuluttaja-asiamieheen, joka toimii palvelujen tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) mukaisena valvontaviranomaisena. Saatujen tietojen perusteella vaikuttaa, että lainvalintakysymykseen ei ole ratkaisukäytäntöön pohjautuvaa selkeää vastausta.

Rooma I -asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 593/2008 sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista) 6 artiklan mukaan kuluttajasopimukseen sovelletaan sen maan lakia, jossa kuluttajan asuinpaikka on, edellyttäen että elinkeinonharjoittaja suuntaa millä tahansa tavalla tällaista toimintaa kyseiseen maahan tai useisiin maihin kyseinen maa mukaan lukien. Tätä ei kuitenkaan sovelleta palvelujen suorittamista koskevaan sopimukseen, jos palvelut on määrää suorittaa kuluttajalle yksinomaan muussa kuin siinä maassa, jossa hänen asuinpaikkansa on. Kursivoitu kohta koskee erityisesti tilanteita, joissa kuluttaja matkustaa toiseen maahan hankkimaan palveluja (esim. hotellit, kielikurssit). Epäselvää siis tuntuu olevan säännöksen tulkinnasta uudentyypisten verkon välityksellä tarjottavien palvelujen tilanteessa, joissa palvelun tarjoamishetkellä tarjoaja ja vastaanottaja ovat eri maissa.

Etämyyntiä koskeva sääntely on EU:ssa pitkälti harmonisoitu direktiivillä 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista jne.), jonka etämyyntiä koskevat säännökset on implementoitu kuluttajansuojalain 6 lukuun. Direktiivin 2011/83/EU johdanto-osan 10 kohdan mukaan: ”Tämän direktiivin ei pitäisi rajoittaa sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 17 päivänä kesäkuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 593/2008 (Rooma I) soveltamista”. Kuitenkin lähtökohtaisesti direktiiviä sovelletaan myös palvelusopimuksiin, ja EU:n etämyyntisääntelyn luomisen yhtenä keskeisimpänä tavoitteena on ollut rajat ylittävän kaupan ja sitä myöten sisämarkkinoiden toimivuuden edistäminen, sekä toisaalta riittävän korkeatasoisen kuluttajansuojan varmistaminen koko unionin alueella (ks. esim. direktiivin johdanto-osan kohdat 5 ja 7). Tämän voisi katsoa tukevan sitä tulkintaa, että eläinlääkärin sijoittautumismaan lainsäädäntö

soveltuu. Kuluttaja-asiamies on työryhmän sihteeristölle lähettämässään viestissä tuonut kuitenkin esiin myös muita tulkintavaihtoehtojen punnintaan kysymyksiä kuten kysymyksen siitä, mikä lainsäätäjän tarkoitus on ollut Rooma I -asetuksen 6 artiklaa säädettäessä, voiko kuluttaja kohtuudella olettaa, että sopimukseen sovelletaan hänen asuinpaikkansa lainsäädäntöä, ja mikä on elinkeinonharjoittajan suojan tarve. Työryhmän sihteeristöstä on oltu asian puitteissa yhteydessä myös oikeusministeriöön, mutta sieltä ei ole toistaiseksi saatu näkemyksiä.

Eläinlääkeasetuksessa ei ole lainvalintaan liittyviä säännöksiä. Asetuksen johdanto-osan kohdassa 96 on kuitenkin seuraava teksti: ”Tarjotessaan palveluja toisessa jäsenvaltiossa eläinlääkäreiden olisi noudatettava vastaanottavan jäsenvaltion kansallisia sääntöjä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY (ns. ammattipätevyysdirektiivi) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (palveludirektiivi) mukaisesti. Teksti jättää osin avoimeksi sen, tarkoitetaanko ainoastaan tilanteita, joissa eläinlääkäri fyysisesti siirtyy toisen maahan. Palveludirektiivissä ”jäsenvaltiolla, jossa palvelu tarjotaan” tarkoitetaan jäsenvaltiota, jossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluntarjoaja toteuttaa palvelun.

Etäpalvelujen toimintaa käytännössä helpottaisi se, että edellä kuvattuja säännöksiä tulkittaisiin siten, että rajat ylittävässä etäpalvelussa palvelu suoritetaan/toteutetaan yksinomaan eläinlääkärin sijoittautumisvaltiossa ja että kyseisen maan lainsäädäntö soveltuu riippumatta siitä, mikä on palvelujen kieli ja markkinoinnissa nimenomainen kohderyhmä. Tällä vähennettäisiin hallinnollista taakkaa ja estettäisiin eläinlääkäripalvelujen tarjoamista koskevat mahdolliset tuplavaatimukset (esim. ammatinharjoittamisoikeuksien myöntämisen, palveluntuottajan ilmoitusvelvollisuuden jne. osalta). Toiseen maahan sijoittautuneiden eläinlääkäreiden toiminnan valvonta on myös käytännössä hyvin hankalaa.

On kuitenkin samalla tiedostettava sen, että eläinlääkeasetuksen mukaisen eläinlääkeasetuksen tulo yhdistettynä mahdollisesti lisääntyviin rajat ylittäviin palveluihin saattaa aiheuttaa myös joitakin kielteisiä vaikutuksia eläinlääkintään, erityisesti jos etäeläinlääkärin sijoittautumismaassa on Suomen lainsäädäntöä huomattavasti väljempi lainsäädäntö esimerkiksi lääkkeitä koskien. Toisaalta muutama vuosi sitten muiden EU-maiden viranomaisille tehtyjen kyselyjen perusteella vaikuttaa siltä, että vain harvoissa maissa eläinlääkkeiden määrääminen oli laajasti mahdollista etäviestintävälineiden välityksellä annettavan palvelun yhteydessä.

Yhteenveto

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että eläinlääkintähuoltolaki varsin hyvin soveltuu myös etäpalveluihin ja kattaa näiden valvontaan liittyvät tarpeet. Lain sääntely pitkälti vastaa terveydenhuollon etäpalvelujen tarjoamista koskevaa sääntelyä. EU:n ja kansallisen eläinten lääkitsemislainsäädännön uudistuksella saattaa olla vaikutuksia etäpalvelujen luonteeseen ja yleistymiseen, mutta tarkempaa arviota tästä ei ole vielä esitettävissä.

Rajat ylittävät palvelut saattavat muun muassa eläinlääkeasetuksen soveltamisen myötä kasvaa. Tämä voi aiheuttaa muutoksia suomalaisten eläinten hoidossa, mutta tällä hetkellä ei ole perusteita arvioida, että nuo muutokset olisivat kovin suuria.