VALTIOVARAINMINISTERIÖ

9.5.2017

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää

Perustuslakivaliokunta

Viite Pev asiantuntijakuuleminen 10.5.2017

Hallituksen esitys laiksi pelastustoimen järjestämisestä (HE 16/2017 vp)

Lakiesityksen mukaan pelastustoimen järjestäminen ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaissa tarkoitettujen 18 maakunnan tehtäväksi 1.1.2019 lukien. Uudistuksen tarkoituksena on tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Tavoitteena on säilyttää pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa nykyisen kaltaisella tavalla ensihoito- ja ensivastepalveluita sen mukaan, kuin siitä sovitaan sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Ehdotetun lain tavoitteena on myös erityisesti pelastustoimen ohjausjärjestelmän kehittäminen siten, että se mahdollistaa tarvittaessa nykyistä paremmin valtakunnalliset ja yhdenmukaiset toimintamallit, yhteiset tietojärjestelmät ja yhdenmukaiset palvelut koko maassa.

Esitys liittyy parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Muun muassa maakuntien tehtäviä, hallintoa ja taloutta, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia, rahoitusta ja henkilöstöä sekä uudistuksen voimaanpanoon liittyviä henkilöstö-, omaisuus- ja toimitilajärjestelyjä koskevat säännökset sisältyvät kyseiseen esitykseen ja tulevat arvioitavaksi sen käsittelyn yhteydessä.

Pelastustoimen valtion ohjaus ja maakuntien itsehallinto

Maakuntalaki on maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta koskeva yleislaki, jonka tarkoituksena on luoda edellytykset maakuntien itsehallinnolle. Maakuntalain 3 luvun mukaan maakuntien valtion ohjaus koostuisi valtiovarainministeriön yleisestä maakuntien toiminnan ja talouden seurannasta sekä aluehallintoviraston, jatkossa valtion lupa- ja valvontavirasto, laillisuusvalvonnasta. Maakuntien talouden ohjausta ja maakunnan rahoituksen riittävyyden arviointia varten maakuntalaissa säädettäisiin valtion talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvistä valtion ja maakuntien neuvotteluista. Lisäksi valtioneuvosto päättäisi julkisen talouden suunnitelman osana maakuntien yhteisestä investointisuunnitelmasta, joka sisältäisi valtakunnan tasolla taloudellisesti merkittävät tai muuten poikkeuksellisen laajakantoiset maakuntien investoinnit. Investointisuunnitelma perustuisi maakuntien yhteisiin esityksiin. Maakunnat sovittaisivat laajakantoiset, useita maakuntia koskevat investoinnit yhteen osana yhteistyöalueen yhteistyösopimusta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pelastustoimen järjestämislakiin ehdotetaan edellä mainitun lisäksi hallinnonalakohtaisia valtion oh-

jauksen keinoja. Valtioneuvosto vahvistaisi ensinnäkin pelastustoimen järjestämistä ohjaavat valtakunnalliset strategiset tavoitteet (6 §). Tavoitteiden valmistelun yhteydessä kuultaisiin maakuntia. Kunkin maakunnan maakuntavaltuusto päättäisi pelastustoimen palvelutasosta, mitä voi pitää itsehallinnon kannalta perusteltuna lähtökohtana. Palvelutasopäätös olisi kuitenkin toimitettava arvioitavaksi sisäministeriölle. Jos päätös sisäministeriön arvion perusteella olisi puutteellinen, sisäministeriö voisi palauttaa sen maakunnalle täydennettäväksi (12 §). Lisäksi valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää yksittäistä maakuntaa sitovasti maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan pelastustoimen palvelurakenteesta sekä tietojärjestelmien muuttamisesta ja uusien tietojärjestelmien luomisesta (7 §). Päätöksen on perustuttava maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun ja valtakunnallisiin tavoitteisiin. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukaan säätää niistä teknisistä ja taloudellisista edellytyksistä, joiden perusteella tietojärjestelmäpalvelujen muuttamisen tai uuden järjestelmän hankkimisen pitää perustua maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun.

Esitykseen sisältyy myös useita muita asetuksenantovaltuuksia. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista pelastustoimen palveluista sekä niistä maakunnista, joiden tuotettavaksi ja päätösvaltaan palvelut kootaan. Vastaavanlaista sääntelyä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta edellä mainittuun hallituksen esitykseen (HE 15/2017) sisältyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa. Näissä säännöksissä on kyse asiallisesti itsehallinnollisten maakuntien tehtävien sääntelystä, jolloin on tarpeen arvioida, onko asian jättämiselle valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi perustuslain kannalta riittäviä perusteita. Pelastustoimen järjestämislain 3 §:ssä palvelujen kokoamiselle asetetaan välttämättömyysedellytys, jonka kriteereistä säädettäisiin kyseissä säännöksessä tarkemmin. Pykälän perusteluissa mainitut palvelut käsittäisivät lähinnä sellaisia pelastustoimen valtakunnallisia erityistehtäviä, joiden ei voida katsoa olevan yksittäisen maakunnan järjestämisvastuun tai maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kannalta keskeisiä.

Valtioneuvoston ja erityisesti pelastustoimesta ohjauksesta vastaavan sisäministeriön toimivalta puuttua maakunnan palvelurakennetta ja tietojärjestelmiä koskevaan päätöksentekoon olisi esityksen perusteella varsin vahva. Maakuntien itsehallinto näyttäisi siten jäävän pelastustoimessa jonkin verran rajoitetummaksi kuin maakunnan muissa tehtävissä, lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Vahvoja ohjauskeinoja perustellaan esityksessä voimavarojen käytön tehostamisella, yksittäistä maakuntaa laajemmilla tehtävillä sekä sillä, että pelastustoimen palvelujen perusoikeusluonne edellyttää muita toimialoja voimakkaampaa ja keskitetympää valtion ohjausta.