Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 16/2017 vp eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämistä perustettaville 18 maakunnalle. Esitys on kiinteässä yhteydessä sitä edeltävään hallituksen esitykseen 15/2017 maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä ja parantaa palveluiden saatavuutta ja laatua. Tavoitteisiin on määrä päästä järjestämisvastuuta keskittämällä sekä valtiollista ohjausta kehittämällä ja tehostamalla.

Voimassa olevan pelastuslain (379/2011) 24.1 §:n mukaan kunnat vastaavat yhteistoiminnassa pelastustoimen järjestämisestä pelastustoimen alueilla, joita on Manner-Suomessa nykyisellään 22. Ensihoidon järjestämisvastuu kuuluu puolestaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 39 §:n nojalla sairaanhoitopiirien kuntayhtymille, joita on Manner-Suomessa 20. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi kuitenkin järjestää ensihoitopalvelun alueellaan tai osassa sitä myös yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa taikka hankkimalla palvelun muulta palvelun tuottajalta. Hallituksen esityksen (s. 6) mukaan ensihoidon tehtävien antaminen pelastustoimelle on nykyisellään varsin yleistä, sillä 18 pelastustoimen alueella pelastuslaitos tuottaa myös ensihoidon palveluja. Vaikka järjestämisvastuu siirtyi maakunnille, hallituksen esitys ei kuitenkaan muuttaisi pelastustoimen ja ensihoidon nykyistä tosiasiallista järjestämistapaa olennaisesti.

Ehdotettu laki pelastustoimen järjestämisestä olisi hallituksen esityksessä 15/2017 ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tavoin ehdotettua maakuntalakia täydentävä laki siinä mielessä, että jo maakuntalaissa säädettäisiin sekä pelastustoimen että sosiaali- ja terveydenhuollon kuulumisesta maakuntien järjestämisvastuulle. Ehdotetussa pelastustoimen järjestämislaissa olisi maakuntalakiin nähden tarkentavia säännöksiä pelastustoimen palvelujen tuottamisesta sekä pelastustoimen ohjauksesta ja valvonnasta.

Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden pelastustoimella ja ensihoidolla on liityntä useampaan perustuslaissa säädettyyn perusoikeuteen, kuten yhdenvertaisuuteen (PL 6 §), elämää koskevaa oikeuteen (PL 7 §), omaisuudensuojaan (PL 15 §), kielellisiin oikeuksiin (PL 17 §), sosiaaliturvaa koskevaan oikeuteen (PL 19 §) ja ympäristöä koskevaan vastuuseen (PL 20 §). Lisäksi pelastustoimen ja ensihoidon järjestämisvastuu kytkeytyy kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevaan säännökseen (PL 121 §). Pelastustoimen ja ensihoidon palvelujen tuottamistavalla on puolestaan liityntä perustuslain hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan säännökseen (PL 124 §).

Koska pelastustoimen järjestämislailla ei säänneltäisi pelastustoimen palveluista – eikä siten välittömästi yksilöiden oikeuksista – tarkastelen seuraavassa hallituksen esitystä erityisesti perutuslain 121 ja 124 §:ien näkökulmista.

Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevan 121 §:n näkökulmasta keskeiseksi kysymykseksi nousee kysymys siitä, kaventaisiko pelastustoimen järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille liiaksi kunnallista itsehallintoa valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut pelastustoimen alueiden muodostamisesta annettua hallituksen esitystä koskeneessa lausunnossaan (PeVL 32/2001 vp), että kuntien tehtävien vähittäin tapahtuva siirtäminen ylikunnallisille yksiköille on omiaan heikentämään kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuuden toteutumista. Valiokunta kuitenkin katsoi, ettei pelastustoimen siirtäminen yhteistoimintavelvoitteen kautta alueellisille pelastuslaitoksille ollut perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon vastaista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan mentävän ”yhden askeleen pidemmälle” eli pelastustoimen järjestämisvastuun antamista maakunnille. Ehdotukselle on kuitenkin esitetty valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteluja: tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Jo pelastustoimen alueista annetun lain säätämisen yhteydessä vuonna 2001 todettiin, ettei kaikilla kunnilla ole riittäviä

resursseja järjestää pelastustointa riittävän suorituskykyisesti ja yksilöiden oikeudet turvaavalla tavalla. Sama koskee ensihoidon järjestämistä, joka onkin annettu sairaanhoitopiirien kuntayhtymille. Lisäksi pelastustoimeen liittyy tehtäviä (kuten suuronnettomuuksien hoitaminen), jotka edellyttävät vähintäänkin alueellista koordinaatiota. Perustuslaista ei myöskään suoraan seuraa, että pelastustoimen järjestämisvastuun tulisi olla kunnilla (kuten ei myöskään ensihoidon tai terveydenhuollon ylipäänsä). Pelastustoimen ja ensihoidon tehtävien kiinteä asiallinen yhteys puoltaa pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämistä maakunnille. Näillä perusteilla katson, ettei pelastustoimen järjestämisvastuun siirtäminen maakunnille loukkaa liiaksi kunnallista itsehallintoa.

Maakunnallinen itsehallinto

Erikseen on vielä syytä pohtia, rajoittaisiko valtioneuvostolle annettavaksi ehdotettu toimivalta säätää asetuksella palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin (3 §) tarpeettomasti maakunnallista itsehallintoa. Ehdotukseen sote-järjestämislaiksi sisältyy vastaavansisältöinen säännös (11 §), jonka nojalla osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin; toimivalta tässäkin asiassa olisi valtioneuvostolla. Voimassa oleva terveydenhuoltolain 45 §:n nojalla valtioneuvosto voi asetuksella säätää erityistason sairaanhoidon valtakunnallisesta keskittämisestä.

Hallituksen esityksen mukaan kyse olisi pelastustoimen palveluista, joiden järjestämisvastuu keskittäminen olisi välttämätöntä palveluiden saatavuuden, laadun, vaativuuden, harvinaisuuden tai suurten kustannusten vuoksi. Esimerkkinä mainitaan (s. 19) kansainväliseen pelastustoimintaan, kemiallisiin tai säteilytilanteisiin sekä merellisiin onnettomuuksiin ja öljyntorjuntaan liittyvät tehtävät. Tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne joko ylittävät suunnitellut maakuntarajat tai eivät koske kaikkia maakuntia. Lisäksi näiden pelastustoimen tehtävien hoito edellyttää erillistä asiantuntemusta ja resursseja. Näillä perusteilla voidaan katsoa, että ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävät perustelut, eikä se tarpeettomasti kavenna maakuntien itsehallintoa valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna. Lisäksi keskittämisen perusteista on säädetty ehdotetun lain 3 §:ssä.

Valtion kuitenkin tulee maakuntien rahoitusjärjestelmän kautta turvata pelastustoimen keskitettyjen palvelujen rahoituksen riittävyys. Ehdotetussa pelastustoimen järjestämislaissa

eikä maakuntien rahoituslaissa ei näytä olevan erillisiä säännöksiä pelastustoimen keskitettävien palvelujen rahoituksesta. Näiden palveluiden rahoituksen riittävyys on ilmeisesti tarkoitus turvata ehdotetun maakuntien rahoitusta koskevan lain 2 luvun yleisillä periaatteilla – erityisesti 5.2 §:n säännöksellä – sekä pelastustoimen järjestämislain 10 §:llä. Pelastustoimen keskitettyjen palvelujen rahoituksen riittävyyden varmistamista edellyttää perustuslain 121.4 §:ään kiinnittyvän alueellisen itsehallinnon lisäksi perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite.

Valtioneuvostolle annettavaksi ehdotettua toimivaltaa antaa päätöksiä maakunnille pelastustoimen palvelurakenteen muuttamiseksi (7 §:n) on niin ikään tarkasteltava maakunnallisen itsehallinnon (PL 121.4 §) näkökulmasta. Valtioneuvosto voisi päättää maakuntia sitovasti pelastustoimen palvelurakenteen muutoksista sekä pelastustoimen tietojärjestelmien muuttamisesta ja uusien luomisesta. Valtioneuvoston päätösvalta rajaisi maakunnallista itsehallintoa. Vastaavansisältöinen säännös sisältyisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavaksi ehdotettuun lakiin (19 §).

Ehdotetulle sääntelylle on kuitenkin löydettävissä useita puoltavia perusteluja. Ensinnäkin perusteluna on riittävän ja yhdenmukaisen palvelutason turvaaminen, millä on selkeä kytkentä perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen. Toisekseen valtioneuvosto voisi määrätä palvelurakenteen muutoksista vain, jos korjaavista toimenpiteistä ei ole päästy yhteisymmärrykseen sisäministeriön ja maakunnan vuosittaisessa neuvottelumenettelyssä. Vastaavasti tietojärjestelmien muutoksia tulisi valmistella yhdessä valtion ja maakuntien kesken. Kolmanneksi valtioneuvoston olisi tietojärjestelmien muutoksia koskevan päätöksen yhteydessä päätettävä myös niiden rahoituksesta. Neljänneksi valtioneuvoston päätöksen olisivat valituskelpoisia ehdotetun 16.2 §:n nojalla. Näillä perusteilla voidaan katsoa, ettei valtioneuvostolle annettava päätösvalta valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna tarpeettomasti rajoittaisi maakuntien itsehallintoa.[1] Valtioneuvoston toimivallan täsmentämiseksi ja rajaamiseksi ehdotetussa 7 §:n säännöksessä voisi tosin täsmentää, mitä palvelurakenteen palvelurakenteen muutoksilla tarkoitetaan. Nyt käsitteen sisältöä on avattu ainoastaan hallituksen esityksessä (s. 22).

[1] Ks. PeVL 21/2009 vp ja 32/2001 vp, joissa on arvioitu valtioneuvoston määräyksenantovaltaa kunnallisen

Julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle

Ehdotetun pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 4.2 §:ssä säädettäisiin, että pelastustoimen palvelujen tuottamisessa voitaisiin ”käyttää apuna vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan.” Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan pelastuslain (379/2011) 25 §:n säännöstä. Koska perustuslakivaliokunta ei pelastuslain säätämisen yhteydessä arvioinut lain perustuslainmukaisuutta, tässä yhteydessä on syytä pohtia ehdotetun 4.2 §:n (ja pelastuslain 25 §:n) suhdetta perustuslain 124 §:ään.

Perustuslain 124 §:n mukaan ”[j]ulkinen 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.” Pelastustoimen tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä. Pelastuslain 25 §:ssä mainituilla sopimuspalokunnilla on merkittävä rooli nykyisessä pelastustoimen järjestelmässä. Sopimuspalokuntalaiset ovat mukana noin 60 %:ssa vuotuisista pelastustoimen hälytystehtävistä.[2] Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta arvioituna pelastustoimen tehtävien antamiselle sopimuspalokunnille on siten olemassa varsin vahvat perusteet.

Julkisia hallintotehtäviä annettaessa muille kuin viranomaisille on lisäksi varmistettava, että se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetun säännöksen mukaan sopimuspalokunnat voisivat olla vain ”apuna” pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Säännös vastaisi tältäkin osin pelastuslain 25 §:ää. Käytännössä sopimuspalokunnat osallistuvat sammutus- ja pelastustoimintaan, jotka ovat luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Sopimuspalokunnat eivät hallituksen esityksen mukaan (s. 4) esimerkiksi hoida tarkastus- ja valvontatehtäviä.

Pelastuslain 34.1 §:n mukaan pelastustoimintaa johtaa pelastusviranomainen. Sopimuspalokunnat toimivat siten lähtökohtaisesti aina viranomaisjohdon alaisuudessa. Sopimuspalokuntaan kuuluvakin voi tilapäisesti johtaa pelastustoimintaa, kunnes

[2] http://www.pelastustoimi.fi/pelastustoimi/sopimuspalokunnat

pelastusviranomainen saapuu paikalle. Pelastuslain 34.1 §:n mukaan sopimuspalokuntaan kuuluva tilapäinen pelastustoiminnan johtaja toimii kuitenkin aina virkavastuulla. Koska sopimuspalokuntien tehtävät on rajattu avustaviin tehtäviin ja koska virkavastuu ulottuu myös pelastustoimintaa tilapäisesti johtaviin sopimuspalokuntalaisiin, katson, että sekä ehdotettu että voimassa oleva sääntely täyttävät perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset.

Johtopäätös

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotettu laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Espoossa 9.5.2017



Toomas Kotkas
Yleisen oikeustieteen ja sosiaalioikeuden professori