Tuomas Ojanen
10.5.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 16/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Pelastustoimen järjestämistä ja niitä koskevien palvelujen saatavuutta määrittävät useat perustuslain säännökset, erityisesti yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), omaisuudensuoja (15 §), oikeus kieleen ja kulttuuriin (17 §) sekä julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §). Nämä säännökset määrittävät etenkin tapaa, jolla pelastuspalvelujen turvaamisvelvollisuus on täytettävä. Koska pelastustoimen järjestämisvastuu olisi ehdotetun lain mukaan 18 maakunnan tehtävänä ja koska eduskunnassa vireillä olevan ns. järjestämislakiehdotuksen mukaan maakuntien tarkoituksena olisi olla itsehallinnollisia, on korostettava myös perustuslain 121 §:n 4 momentin, samoin kuin hallinnollisia jaotuksia koskevan perustuslain 122 §:n merkitystä ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Vaikutusarviointi, erityisesti kielellisten oikeuksien näkökulmasta

Esitys sisältää yleisiä arvioita lakiesityksen mahdollisista vaikutuksista. Kun kuitenkin käsillä oleva lakiehdotus samalla liittyy hyvin kiinteästi maakunta- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevaan kokonaisuudistukseen, jonka sisällöstä ei ole vielä kaikilta olennaisilta osin edes tietoa, käsillä olevan esityksen vaikutuksia on mahdotonta arvioida muun ohella juuri siltä osin kuin kysymys on perustuslain kannalta keskeisistä vaikutuksista alueelliseen ja väestöryhmien väliseen yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon sekä kielellisiin oikeuksiin.

Etenkin kielellisten oikeuksien kannalta on korostettava, että julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain säännös edellyttää paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Kielellisiin oikeuksiin viitataan myös perustuslain 122 §:n 1 momentissa, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Lainkohdan perustelujen mukaan hallintoa järjestettäessä on huomioitava kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Säännöksessä korostetaan kielellisen

yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177/I, ks. myös esim. PeVL 63/2016 vp).

On selvää, että nyt käsillä olevat pelastustoimen palvelut mitä suurimmassa määrin kuuluvat yhtä hyvin perustuslain 17 §:n 2 momentissa kuin perustuslain 122 §:n 1 momentissa tarkoitettujen (yhteiskunnallisten) palvelujen piiriin. Näin ollen on syytä korostaa tarvetta seurata käsillä olevien ehdotusten toimeenpanoa muun ohella kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Samoin on uudistuksen toimeenpanossa kiinnitettävä huomiota maan eri osissa olevien ihmisten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perustuslain 7 ja 15 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä pelastustoimen palveluja (ks. myös PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp,).

Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Pelastustoimen järjestämisvastuu olisi ehdotetun lain mukaan 18 maakunnan tehtävänä. Ehdotuksen 3 §:n 1 momentissa kuitenkin sallittaisiin se, että osa pelastustoimeen kuuluvista palveluista voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se olisi välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun tai tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Palvelun osoittaminen tietylle maakunnalle tarkoittaisi sitä, että niitä saisivat järjestää ja tuottaa vain ne maakunnat, joille ne on osoitettu.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 sisältäisi lisäksi valtuuden säätää valtioneuvoston asetuksella suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista ja maakunnista, joihin palvelut kootaan.

Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on nyt siitä, miten ehdotettu asetuksenantovaltuus sopii yhteen perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa. Sen mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, ehdotuksella on myös tältä osin kiinteä kytkentä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaan lakiehdotukseen (ks. HE 15/2017 vp, ns. järjestämislaki). Järjestämislaissa on samankaltaisia asetuksenantovaltuutussäännöksiä, joista voidaan säätää asetuksen tasolla perustuslain estämättä niitä koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan.

Järjestämislakiehdotuksen asetuksenantovaltuussäännökset ovat parhaillaan perustuslakivaliokunnan arvioitavana, mistä syystä on valtiosääntöoikeudellisesti tarkoituksenmukaisinta ottaa myös nyt käsillä olevan lakiehdotuksen 3 §:n asetuksenantovaltuusehdotukseen kantaa siinä samassa yhteydessä, jossa perustuslakivaliokunta arvioi järjestämislakiehdotukseen sisältyvien vastaavanlaisten asetuksenantovaltuussäännösten perustuslain mukaisuutta.

Totean kuitenkin lyhyesti, että järjestämislakiehdotuksen säätämisjärjestysjaksossa todetaan kokonaisuudessaan nyt käsillä olevan kaltaisista palvelujen suurempiin kokonaisuuksiin liittyvistä asetuksenantovaltuuksista seuraavasti:

> ”Ehdotetun järjestämislain 11 §:n 1 ja 2 momentti sisältävät valtuudet säätää valtioneuvoston asetuksella suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista ja maakunnista, joihin palvelut kootaan sekä laajaan ympärivuorokautiseen päivystykseen kuuluvista palveluista Ehdotettu asetuksenantovaltuus sisältää mahdollisuuden koota sekä sosaalihuollon että terveydenhuollon palveluja, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien kustannusten perusteella. Terveydenhuollon osalta palvelujen keskittämistä on tehty nykyisin terveydenhuoltolain 45 §:n nojalla, joka sisältää vastaavankaltaisen asetuksenantovaltuuden säätää valtioneuvoston asetuksella niistä tutkimuksista, toimenpiteistä ja hoidoista, jotka kootaan suurempiin yksiköihin. Keskitettävistä palveluista säätäminen on siten ollut mahdollista jo nykyisin asetustasolla. Perustuslakivaliokunta ei terveydenhuoltolakia säädettäessä lausunut kyseisestä asetuksenantovaltuudesta (PeVL 41/2010 vp). Ennen terveydenhuoltolain säätämistä vastaavankaltainen säännös sisältyi erikoissairaanhoitolakiin (erikoissairaanhoitolain 1062/1989 11 §:n 3 momentti sellaisena kuin se on laissa 122/2004). ” (HE 15/2017 vp, s. 689)

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 41/2010 vp ei siis otettu nimenomaisesti kantaa juuri nyt käsillä olevan kaltaiseen asetuksenantovaltuussäännökseen, vaikka lausunnossa muutoin arvioitiin useita muita asetuksenantovaltuussäännöksiä. Tästä on sinänsä lupa päätellä, ettei valiokunta tuolloin pitänyt käsillä olevan kaltaista asetuksenantovaltuussäännösehdotusta perustuslain vastaisena.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Nähdäkseni tästä perustuslain virkkeestä ei voida johtaa niin pitkälle meneviä vaatimuksia siihen nähden, mistä seikoista päättäminen tulee pidättää lain alaan, kuin esimerkiksi perustuslain 121 §:n 2 momentista, jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla tai perustuslain 122 §:n 2 momentista, jonka mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kun lisäksi käsillä olevan lakiehdotuksen 3 §:ssä olisi kuitenkin säädetty niistä edellytyksistä, joiden käsillä ollessa valtioneuvosto voisi asetuksella säätää suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista ja maakunnista, joihin palvelut kootaan, en pidä ehdotettua asetuksenantovaltuussäännöstä perustuslain vastaisena.

Perustuslain ja etenkin perustettavien maakuntien itsehallinnon kannalta perustellumpaa voisi kuitenkin olla, että valtioneuvoston asetuksen antamisen sijasta valtioneuvosto tekisi *päätöksen* suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista ja maakunnista, joihin palvelut kootaan. Jos lisäksi tuollaiseen valtioneuvoston päätökseen voitaisiin hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, tämä olisi omiaan korostamaan lakiehdotuksen 3 §:ssä olevien edellytysten ja edelleen valtioneuvoston päätöksenteon oikeusharkintaista luonnetta, mikä samalla edelleen loisi edellytyksiä maakuntien itsehallinnon suojan toteutumiselle ja turvaamiselle.

> Tässä yhteydessä on merkityksellistä huomauttaa, että esimerkiksi kuntarakennelain 18 §:n mukaisesta kuntien yhdistämisestä päätetään valtioneuvoston päätöksellä, josta voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta lain 53 §:ssä säädetyn mukaisesti (pl. valtioneuvoston päätös, jolla valtioneuvosto on hyväksynyt yhdistymisen kuntien yhteisen

ehdotuksen mukaisesti). Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta 33/2009 vp ilmenee (ks. myös PeVL 24/1997 vp), valitusmahdollisuutta on pidetty perusteltuna kuntien itsehallinnon periaatteen samoin kuin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan kannalta. Kun pelastustoimen järjestämisvastuu olisi ehdotetun lain mukaan 18 maakunnan tehtävänä ja kun järjestämislakiehdotuksen mukaan maakuntien olisi tarkoitus olla itsehallinnollisia, voisi olla perusteltua tässäkin tapauksessa valtioneuvoston asetuksen sijasta päättää valtioneuvoston muutoksenhakukelpoisella päätöksellä suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista ja maakunnista, joihin palvelut kootaan.

Muita seikkoja

En pidä perusteltuna, että perustuslakivaliokunta ”pilkkoo” eri lakiehdotusten sisältämiä samanlaisia temaattisia asiakokonaisuuksia – tässä tapauksessa samanlaisia asetuksenantovaltuussäännösehdotuksia – eri kuulemisiin erilaisissa asiantuntijakuulemiskokoonpanoissa. Kun joka tapauksessa valiokunta itse joutuu arvioimaan samanlaisia säännösehdotuksia yhtäläisesti perustuslain kannalta, olisi perusteltua kuulla samankaltaisista asetuksenantovaltuussäännösehdotuksista eri lakiehdotuksissa samoissa asiantuntijakuulemisissa, etenkin kun nyt käsillä olevan esityksen säätämisjärjestysjaksossa nimenomaan tuodaan esiin, että ”(s)osiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain perusteluissa on puolestaan arvioitu, että keskitettävistä palveluista säätäminen on mahdollista jo nykyisin asetustasolla” ja että ”pelastustoimen järjestämislaki kuuluu suurempaan maakuntien perustamiseen liittyvään kokonaisuuteen ja siinä on sovellettu samankaltaisia ratkaisuja kuin laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä”. Sama kokonaisarvioinnin tarve koskee yhtä lailla samaan uudistuskokonaisuuteen liittyvien eri lakipakettien vaikutuksia esimerkiksi kielellisten oikeuksien kannalta.

Helsingissä 10. päivänä toukokuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki