Juha Lavapuro 10.5.2017
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 16/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Tausta ja lausunnon sisältö

Hallituksen esitys kytkeytyy kiinteästi alue- ja sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp ja merkittävä osa pelastustoimen järjestämislakiehdotuksessa omaksutuista lainsäädöntöratkaisuista rinnastuu tuossa esityksessä ehdotettuun. Olen antanut valiokunnalle jo useita lausuntoja tuosta maakunta- ja sote-uudistusta koskevasta esityksestä ja olen tuolloin arvioinut esityksen suhdetta mm. maakuntien itsehallintoon ja kunnilta maakunnille siirrettäviin tehtäviin. Viittaan näiltä osin noissa lausunnoissa esittämiini näkökohtiin. Tässä lausunnossa kiinnitän huomiota ainoastaan palvelujen kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin koskevaan 3 §:n säännökseen, johon liittyviä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia tarkastellaan myös säätämisjärjestysperusteluissa. Käsittelin Sote-järjestämislakiin sisältyvää vastaavaa sääntelyä perustuslakivaliokunnalle myös 9.5. jättämässäni kirjallisessa lausunnossa. Tämä lausunto täydentää ja osin muuttaakin tuossa yhteydessä esittämääni. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti varsin epäselvä.

Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin (3 §)

Ehdotetun 3 §:n perusteella pelastustoimeen kuuluvia palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, laadun, vaativuuden, harvinaisuuden taikka niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Koottavista palveluista sekä niistä maakunnista, joihin palvelut kootaan, säädetään valtioneuvoston asetuksella. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista on kuultava niitä maakuntia, joita asia koskee. Pykälän 3 momentin mukaan maakunta, jolle palvelu on osoitettu, vastaisi sen tasosta sekä päättäisi palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Muilla maakunnilla ei olisi päätösvaltaa 1 momentissa tarkoitetuista palveluista, eivätkä ne saisi tuottaa tai hankkia niitä muualta.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 121 §:n 4 momentissa olevan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Kyseisen säännöksen mukaan ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla”. Samoin esitöiden valossa on selvää, että ainakin ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla.” (HE 1/1998 vp., s. 176). Perustuslakin 121 §:n 4 momentissa ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. (HE 1/1998 vp, s. 176). Siltä osin kuin maakuntaan noudatetaan itsehallinnon periaatteita sillä tavoin kuin perustuslain esitöissä todetaan, tämän voi tulkita ilmaukseksi myös siitä, että myös maakuntien

tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten sille voidaan antaa tehtäviä vain lailla.

Pelastustoimeen kuuluvien palvelujen (yleinen) järjestämisvastuu on pelastustoimilain 2 §:ssä sinänsä säädetty maakuntien tehtäväksi ja kysymys on tältä osin selvästi lakisääteisestä tehtävästä. Koska 3 §:n säännöksessä ei ehdoteta muutoksia varsinaiseen järjestämisvastuuseen, pelastustoimen yleisen järjestämisvastuun on katsottava säilyvän sinänsä maakunnilla. Nähdäkseni ei sinänsä ole estettä sille, että tämän järjestämisvastuun tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella edellyttäen, että asetuksenantovaltuutta koskeva perussäännös olisi ilmaistu riittävän yksiselitteisesti laissa.

Nyt esillä olevan ehdotuksen kannalta on kuitenkin ongelmallista, ettei laista selviä täsmällisesti, mihin pelastuspalveluihin keskittäminen voisi kohdistua. Samalla kokoaminen suurempiin yksiköihin näyttäisi vaikuttavan hyvinkin olennaisella tavalla maakuntien järjestämis- ja tuottamisvastuun sisältöön. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan palvelun osoittaminen tietylle maakunnalle tarkoittaisi sitä, että niitä saisivat ”järjestää ja tuottaa vain ne maakunnat, joille ne on osoitettu”.

Kun asiasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, merkitsee ehdotus käytännössä sitä, että pelastustoimen alaan kuuluvat maakuntien tehtävät perustuisivat kenties huomattavassakin määrin sekä järjestämis- että tuottamisvastuun osalta asetuksentasoiseen sääntelyyn.

Toisaalta voidaan huomauttaa, että vastaavantyyppistä palveluiden kokoamista koskevaa sääntelyä sisältyy myös voimassaolevaan terveydenhuoltolakiin, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Varsinkin varsin tuoreessa, muun muassa terveydenhuoltolain erikoissairaanhoidon keskittämistä, ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa koskevien säännösten muuttamista koskevaa hallituksen esitystä käsittelevässä lausunnossaan PeVL 63/2016 vp valiokunta nimenomaisesti otti kantaa myös terveydenhuoltolain 45 §:n asetuksenantovaltuuden perustuslainmukaisuuteen. Tuossa yhteydessä se sinänsä kiinnitti huomiota tuolloisen säännösehdotuksen sanonnalliseen epätarkkuuteen, mutta lausuntoa on mahdollista lukea valiokunnan kantana myös siitä, että ainakin osa erikoissairaanhoidon palveluista voidaan keskittää suurempiin yksiköihin ja että tästä työnjaosta voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Yhteenvedonomaisesti voidaan todeta, että ehdotetun 3 §:n asetuksenantovaltuuden valtiosääntöoikeudellinen merkitys on epäselvä. Jos lähdetään siitä sinänsä perustellusta näkökohdasta, että maakuntien itsehallinto edellyttää, että niiden tehtävistä tulee säätää lailla, esitys on valtiosääntöoikeudellisesti jokseenkin ongelmallinen. Sen perusteella pelastustoimen palveluista säädettäisiin merkittävässä määrin asetuksella. Jos taas lähdetään siitä, että valiokunta on lausunnossaan PeVL 63/2016 vp itse asiassa hyväksynyt palvelujen kokoamiseen liittyvän asetuksentasoisen tehtävistä säätämisen, ei ehdotettu 3 § ole tämän tulkintalinjan kannalta ongelmallinen. Korostan kuitenkin, ettei valiokunta tarkkaan ottaen ottanut mainitussa lausunnossaan erikseen kantaa kyseisen valtuussäännöksen ja perustuslain 121 §:n väliseen suhteeseen vaikkakin se toisaalta otti nimenomaisesti kantaa vastaavan asetuksenantovaltuuden perustuslainmukaisuuteen.

Juha Lavapuro
professori