Olli Mäenpää
10.5.2017

Perustuslakivaliokunnalle

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

Palvelujen kokoaminen yhdelle tai useammalle maakunnalle (3 §)

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan vastuu pelastustoimen järjestämisestä olisi säädettävässä maakuntalaissa tarkoitetuilla maakunnilla. Suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja koskevan vastuun ja päätösvallan jakautumisesta säädettäisiin lain 3 §:ssä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää koottavista palveluista sekä niistä maakunnista, joihin palvelut kootaan. Asetuksella siis määriteltäisiin yksittäiselle maakunnalle tai maakunnille keskitettävät pelastustoimen tehtävät. Käytännössä tämä merkitsee, että muilla maakunnilla ei olisi lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua pelastustoimen järjestämisvastuuta.

Maakuntien lakisääteisen yhteistoimintavelvoitteen ja hallintotehtävien lakiin perustuvan määrittelyn vaatimukset käyvät ilmi perustuslaista. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla ja julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin. Nämä seikat puoltavat laintasoista toimivaltasääntelyä, mikäli maakunnille lain mukaan kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä keskitetään jollekin tai joillekin maakunnille.

Asetuksella voidaan antaa lakia täsmentäviä oikeussääntöjä, mutta asetuksella ei voida muuttaa lakia tai kumota lakiin sisältyviä säännöksiä. Valtioneuvoston asetuksella ei siten voida ottaa maakunnalta pois sille lain mukaan kuuluvaa tehtävää. Valtioneuvosto ei siten myöskään voi ilman lakiin sisältyvää perussääntelyä asetuksella koota lakisääteisiä pelastuspalvelutehtäviä johonkin tai joihinkin maakuntiin ja samalla ottaa näitä tehtäviä pois joltakin tai joiltakin maakunnilta.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentti määrittelee kokoamisen edellytykset. Säännöksen mukaan edellytyksenä on, että kokoaminen on välttämätöntä siinä mainittu-

jen sisällöllisten kriteerien perusteella arvioituna. Säännöksen voidaan katsoa sisältävän riittävän täsmälliset laintasoiset perusteet ja edellytykset, joiden puitteissa pelastustoimen tehtäviä voidaan koota valtioneuvoston asetuksella maakunnalle tai maakunnille.

Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen keskittämisestä terveydenhuoltolain 45 §:ssä tarkoitetulla tavalla on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyllä lailla (PeVL 63/2016 vp). Pykälän 1 momentin mukaan ”Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, mitkä valtakunnallisen kokonaisuuden suunnittelua ja yhteen sovittamista koskevat tehtävät säädetään yhden tai useamman valtakunnallisen toimijan hoidettaviksi.” Perustuslakivaliokunta ei tosin kyseisessä lausunnossaan tarkastellut nimenomaisesti erikseen tätä 1 momentin sisältämää asetuksenantovaltuutta.

Valtioneuvoston velvoittava päätös (7 §)

Valtioneuvostolla olisi lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan toimivalta velvoittaa maakunta tekemään tarvittavat muutokset sen järjestämisvastuulla olevan pelastustoimen palvelurakenteeseen, jos pelastustoimen palvelurakenne ei varmista riskien mukaista palvelutasoa tai palvelujen kustannusvaikuttavaa ja tehokasta järjestämistä. Valtion viranomaisen yksityiskohtaista velvoittamistoimivaltaa voidaan pitää varsin väljästi muotoiltuna, kun otetaan huomioon maakunnan itsehallinnollinen asema.

Ongelmana voidaan pitää lähinnä sitä, että säädettävästä laista ei käy ilmi, mitä pelastustoimen palvelurakenteeseen pitäisi kuulua tai miten riskien mukainen palvelutaso määräytyisi. Velvoittavan päätöksen edellytyksenä olisi tosin yleensä 9 §:n mukaisten neuvottelujen käyminen sisäministeriön ja maakuntien välillä. Sääntely on varsin väljää, mutta sen ei voitane katsoa kokonaisuutena arvioiden olevan ristiriidassa maakuntien itsehallinnollisen aseman kanssa.