Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 16/2017 vp laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä 16/2017 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

Hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen 3 §:n mukaan 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. Maakunta, johon palvelu on osoitettu, vastaa sen yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta ja viranomaisille kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Muilla maakunnilla ei ole päätösvaltaa näistä palveluista eivätkä ne saa tuottaa tai hankkia niitä muualta.

Sääntely vastaa periaatteiltaan hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyvässä ehdotuksessa laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ehdotettua sääntelyä palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin (11 §). Olen arvioinut kyseistä ehdotusta perustuslakivaliokunnalle 4.4.2017 antamassani lausunnossa. Tuossa lausunnossa esitetyt huomautukset ovat kohdistettavissa myös käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 3 §:ään.

Ehdotus jättää valtioneuvoston asetuksen varaan sen, mitkä pelastustoimen tehtävät kootaan suurempiin kokonaisuuksiin. Samalla maakunnan tehtävät ja toimivalta näissä asioissa määräytyy lain sijasta valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksenantovaltaa rajaa tältä

osin ainoastaan väljästi muotoiltu vaatimus siitä, että toimintojen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin ”on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, laadun, vaativuuden, harvinaisuuden taikka niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella”.

Perustettava maakuntahallinto perustuu perustuslain 121 §:n 4 momentin 1. virkkeeseen, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kyseinen perustuslain säännös asettaa varsin väljät puitteet maakunnallisen itsehallinnon järjestämiselle. Yleisesti kuitenkin yksi keskeinen itsehallinnon tae – niin kunnallisen kuin muunkin perustuslaillisen itsehallinnon osalta – on ollut vaatimus niitä koskevan sääntelyn lakitasoisuudesta. Tämä koskee erityisesti itsehallintoisille organisaatioille annettavista tehtävistä säätämistä. Kuntien osalta tästä on erityissäännös perustuslain 121 §:n 2 momentissa, mutta pidän yleisempänä itsehallintoa koskevana valtiosääntöperiaatteena vaatimusta, että itsehallintoisen organisaation tehtävät tulee määrittää riittävän täsmällisesti eduskuntalailla, eikä asiaa voi jättää merkittävässä määrin asetustasoisen sääntelyn varaan.

Edellä esitetyn perustein katson, että perustuslain 121 §:n 4 momentista johtuvista syistä lakiehdotuksen 3 §:ssä on olennaisesti nyt tehtyä täsmällisemmin määriteltävä, mitkä pelastustoimen tehtäväkokonaisuudet voivat olla sellaisia, jotka voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin ja osoittaa vain joidenkin maakuntien hoidettaviksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan suurempiin kokonaisuuksiin koottavia voisivat olla esimerkiksi tehtävät, jotka liittyvät kansainvälisen pelastustoiminnan tai kemiallisten ja säteilytilanteiden edellyttämään erityisvalmiuteen, merellisten onnettomuuksien pelastustoimintaan, merialueen öljyntorjuntaan tai alueellisiin ja valtakunnallisiin tilannekuvajärjestelyihin (HE, s. 19). Tällaisten tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin voikin olla perusteltua ja jopa välttämätöntä. Lakiehdotuksen sanamuotoa tulisi kuitenkin täsmentää esimerkiksi perusteluissa osoitetulla tavalla niin, että jo laissa määriteltäisiin mahdollisimman selvästi suurempiin kokonaisuuksiin koottavat toiminnot.

Turussa 9.5.2017

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)