

Olli Mäenpää
27.4.2017

Hallintovaliokunnalle

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

Pelastustoimen siirtäminen maakuntien tehtäväksi

Pelastustoimen lakisääteiset perustehtävät muodostuvat pelastuslain mukaan sammutus- ja pelastustoiminnasta, onnettomuuksien ehkäisystä, valvonnasta ja väestönsuojelusta sekä muiden viranomaisten tukemisesta. Lisäksi 18 pelastustoimen alueella pelastuslaitokset voivat pelastuslain 27 §:n 3 momentin mukaan tuottaa myös ensihoitopalveluja, jos ne ovat tehneet tätä koskevan sopimuksen ensihoidosta vastaavan viranomaisen kanssa.

Lakiesityksen perustelujen mukaan myös pelastustoimi tulee siirtää maakuntien järjestämisvastuulle, koska ensihoidon järjestämisvastuu esitetään siirrettäväksi maakunnille. Lisäksi perustelujen mukaan pelastustoimen toimiminen jatkossakin osana ensihoidon palveluketjua edellyttää, että pelastustoimi ja ensihoito organisoitetaan maakunnissa samaan oikeushenkilöön. (s. 7). Nämä argumentit tehtävän-siirron välttämättömyydestä eivät ole oikeudellisesti arvioiden aivan paikkansapitäviä ja vakuuttavia, koska ensihoitopalvelut eivät nykyään ole pelastuslaitosten lakisääteinen vaan sopimuksenvarainen tehtävä.

Lakiin perustuva sopimuksenvaraisuus olisi edelleen mahdollista säilyttää maakunnan ja pelastuslaitoksen välisenä myös siirtämättä pelastustoimen tehtäviä maakunnalle. Lain tavoitteena olisikin toisaalta sen perustelujen mukaan myös säilyttää pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa nykyisen kaltaisella tavalla ensihoito- ja ensivastepalveluita sen mukaan, kuin siitä sovitaan sosiaali- ja terveystoimen kanssa (s. 7). Täydentävästi voidaan todeta, että unionin oikeus ei tässä suhteessa edellytä pelastustoimen siirtämistä maakunnan tehtäväksi, sillä EU-oikeudesta ei johdu kilpailuttamisvelvollisuutta, mikäli ensihoitopalveluja järjestettäisiin edelleen sopimuksenvaraisesti (KHO 2017:32).

Pelastustoimen tehtävien siirtäminen maakunnalle on toisaalta ratkaisu, joka kuuluu lainsäätäjän harkintaan. Tällaista keskitettyä ratkaisua voi puoltaa etenkin erityisesti pelastustoimen ohjausjärjestelmän kehittäminen siten, että se mahdollistaa tarvittaessa nykyistä paremmin valtakunnalliset ja yhdenmukaiset toimintamallit, yhteiset tietojärjestelmät ja yhdenmukaiset palvelut koko maassa (s. 7).

Maakunnan tehtävät pelastustoimessa (2 §)

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan erikseen säädettäisiin maakunnan tehtävistä pelastustoimessa. Järjestämisalakia säädettäessä ei siten ole vielä tiedossa, mitkä olisivat pelastustoimen organisaation tehtävät ja minkälaista toimivaltaa se tulisi käyttämään. Tätä voidaan pitää jossain määrin erikoisena joskin mahdollisena lainsäädäntömenettelynä.

Palvelujen kokoaminen yhdelle tai useammalle maakunnalle (3 §)

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin koottavista palveluista sekä niistä maakunnista, joihin palvelut kootaan. Kysymys on asiallisesti itsehallinnollisen julkisyhteisöjen, maakuntien, velvoittamisesta yhteistoimintaan ja yksittäisen maakunnan tehtävien määrittelystä, josta tulisi säätää lailla.

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. Jo nämä seikat puoltavat laintasoista sääntelyä, mikäli maakunnille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä keskitetään jollekin tai joillekin maakunnille. Tältä osin voidaan todeta, että myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen keskittämisestä terveydenhuoltolain 45 §:ssä tarkoitetulla tavalla on säädetty lailla (vrt. toisin HE 15/2017 vp, s. 689).

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 myöskään voi asetuksella koota lakisääteisiä pelastuspalvelutehtäviä johonkin tai joihinkin maakuntiin ja samalla ottaa näitä tehtäviä pois joltakin tai joiltakin maakunnilta. Tällainen asetuksenantovalta voisi perustua lakiin, mikäli laissa säädettäisiin ehdotettua olennaisesti täsmällisemmin, millä perusteilla valtioneuvosto voi käyttää asetuksenantovaltaa.

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 etenkin sitä, että säädettävästä laista ei käy ilmi, mitä pelastustoimen palvelurakenteeseen pitäisi kuulua.

Pelastustoimen palvelutasoa sen sijaan määritellään yleisesti lakiehdotuksen 11 §:ssä. Palvelutason määrittelee huomioon otettavien riskien perusteella maakunnan valtuusto 12 §:n mukaan. Päätösvallan ja sen käyttäjän määrittelyä tältä osin voidaan pitää asianmukaisena.

Henkilöstön asema

Voimaannpanolain 14 § määritteli henkilöstön asemaa pelastustoimen siirtyessä maakuntien tehtäväksi. Kun pelastustoimen tehtävät siirretään kunnista ja kuntayhtymistä maakuntien liikelaitosten hoidettaviksi tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Tämä merkitsee, että työso-
pimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena.