

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE LAISTA PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISESTÄ (HE 16/2017 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen järjestämisestä.

Esitys liittyy kiinteästi maakuntauudistukseen, jota koskevasta hallituksen esityksestä (HE 15/2017 vp) olen lausunut perustuslakivaliokunnalle aiemmin. Maakuntauudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muun ohella säädettäväksi maakuntalaki, jonka mukaan Suomeen muodostetaan 18 maakuntaa. Ne ovat muodoltaan perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettuja kuntaa suurempia itsehallintoalueita. Ehdotetun lain pelastustoimen järjestämisestä tarkoituksena on järjestää pelastustoimen palvelut maakuntalaissa tarkoitetuissa maakunnissa.

Lain tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Koska pelastustoimen tehtävät liittyvät kiinteästi useiden perusoikeuksien turvaamiseen¹, pelastustoimen järjestämistavalla on kiinteä yhteys perustuslain perusoikeussäännöksiin ja esitys toteuttaa osaltaan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Koska pelastustoimen järjestämisestä annettava laki hallituksen esityksen vaikutusarvioiden mukaan lisää hallinnollisia kustannuksia eikä sillä ole esityksen vaikutusarvioiden mukaan vaikutuksia pelastustoimen henkilöstön ja kaluston sijoittumiseen, nykyiseen paloasemaverkkoon, sopimuspalokuntien asemaan eikä niiden omaisuuteen, jää epäselväksi, kuinka järjestämislaki oikeastaan tehostaa voimavarojen käyttöä sekä parantaa perusoikeusnäkökulmasta tärkeitä pidettäviä palveluiden saatavuutta ja laatua. Hallituksen esityksen vaikutusarviojakso ja hallituksen esityksen tavoitejakso vaikuttavatkin keskenään ainakin jossakin määrin ristiriitaisilta.

Ristiriitaisuus saattaa liittyä ainakin osittain siihen, että alun perin valmistelussa olleet lainsäädäntöratkaisut poikkeavat monelta keskeiseltä kohdalta hallituksen esityksessä omaksutusta lainsäädäntöratkaisusta samalla, kun hallituksen esityksen yleisperusteluja näyttää olevan vain pintapuolisesti päivitetty näiden muutosten jälkeen. Hallituksen esityksen lukijaa ei vakuuta esityksen perustelujen hallitseva retorinen vakuuttelu siitä, että valittu lainsäädäntöratkaisu on lähes ainoa mahdollinen. Jo pintapuolinen

¹ Hallituksen esityksessä tunnistettujen oikeuden elämään, oikeuden omaisuuteen ja oikeuden ympäristöön ohella myös etenkin ensihoidon osalta oikeuteen välttämättömään huolenpitoon ja oikeuteen riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

perehtyminen lainvalmistelun yhteydessä syntyneeseen aineistoon mukaan lukien lainsäädännön arviointineuvoston antama lausunto osoittavat, ettei hallituksen esitys ole täysin läpinäkyvä suhteessa lainvalmistelun yhteydessä syntyneeseen tietoperustaan.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valmistelun integrointi hallituksen esityksen 15/2017 vp. valmisteluun näkyy esityksessä monin tavoin, mutta näiden kahden hallituksen esityksen muodostama kokonaisuus ei ole johdonmukainen ja koherentti. Hallituksen esityksiin sisältyvistä ristiriitaisuuksista voidaan mainita esimerkiksi se, kuinka maakunnan tehtävistä säättävän maakuntalain 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE:n 15/2017 vp. s. 309) kuvataan pelastustoimen järjestämistä sellaisen viiden yhteistyöalueen mallin pohjalta, jolle HE 16/2017 vp. ei kuitenkaan rakennu. Käytännössä hallituksen esityksen 16/2017 vp. ymmärtäminen edellyttää hallituksen esityksen 15/2017 vp. ja voimassa olevan pelastuslain lukemista yhdessä sekä näihin lakiteksteihin sisältyvien ristiriitaisuuksien tulkinnallista eliminointia.

Vaikka lain pelastustoimen järjestämisestä perusteluissa puhutaan paljon ensihoidosta, on huomattava, että ensihoitopalvelut eivät kuulu voimassa olevan pelastuslain 27.2 §:n mukaisiin pelastustoimen lakisääteisiin tehtäviin. Pelastuslain 27.3 §:n mukaan pelastuslaitos voi lakisääteisten tehtäviensä lisäksi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken on sovittu terveydenhuoltolain 39.2 §:n perusteella.

Ensihoitoa koskevia säännöksiä uudistettiin päivystysuudistuksen yhteydessä (HE 224/2016 vp) ja ensihoitopalvelut tullaan sote-uudistuksessa osoittamaan terveydenhuoltopalveluina kaikkien maakuntien tehtäväksi siten, että niitä koordinoidaan viiden erityisvastuualueen (yliopistollisen sairaalan) kautta siten kuin terveydenhuoltolain 39 §:ssä ja 46 §:ssä säädetään. Käsillä olevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa ja 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa annetaan nähdäkseni ensihoidon ja pelastustoimen yhteydestä kiinteämpi kuva kuin mitä voimassa olevassa pelastuslaissa ja terveydenhuoltolaissa tosiasiaa säädetään. On tärkeää muistaa, että ensihoitopalveluiden järjestämistä ja tuottamista koskevat ratkaisut liittyvät perustettavien maakuntien perustuslain 121 §:n suojaamaan itsehallinnolliseen päätöksentekoon.

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp. säädettäväksi ehdotetun maakuntalain 6 §:n mukaan pelastustoimen järjestäminen kuuluisi perustettavien maakuntien alaan. Nyt käsiteltävän lain pelastustoimen järjestämisestä 3 §:n mukaan osa pelastustoimen tehtävistä koottaisiin kuitenkin ylimaakunnallisiksi kokonaisuuksiksi siten, että koottavista palveluista sekä niistä maakunnista, joihin palvelut kootaan, säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Maakunta, jolle palvelu on osoitettu, vastaa sen saatavuudesta sekä päättää palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä itsenäisesti, sillä muut maakunnat eivät saa tuottaa koottuja palveluita.

Näin määriteltynä pelastustoimen järjestämisestä annettavan lain 3 §:n asetuksenantovaltuutus on ristiriidassa sen kanssa, että perustuslain 121 §:n mukaan kuntaa suurempien itsehallintoyhteisöjen

Pidän koottuja palveluita koskevaa pelastustoimen järjestämislain 3 §:n asetuksenantovaltuutta erittäin avoimena ja se voi mahdollistaa pitkällekin menevän puuttumisen maakunnan itsehallintoon lakia alemmalla säädöstasolla. Pykälän ensimmäiseen momenttiin sisältyvä välttämättömyysvaatimus ei käytännössä rajaa asetuksenantovaltuutta merkittävästi etenk in, kun huomioidaan lainvalmistelun yhteydessä syntynyt tietopohja kahdeksaatoista vähäisemmän määrän alueita hyvästä soveltuvuudesta erinäisten pelastustoimen palveluiden järjestämiselle. Viitataan tältä osin erityisesti niihin perusteisiin, joilla pelastustoimen järjestäminen oltiin alun perin antamassa viidelle maakuntien yhteistyöalueelle.

Asetuksenantovaltuuden suhdetta perustuslakiin on selostettu pikemminkin hallituksen esityksessä 15/2017 vp. (s. 688-692) kuin käsillä olevassa hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksen 15/2017 vp. säättämisjärjestysperusteluissa viitataan lähinnä siihen, ettei perustuslakivaliokunta puuttunut terveydenhuoltolakia säädettäessä (PeVL 41/2010 vp.) vastaavantyyppiseen asetuksenantovaltuuteen. Kun hallituksen esityksiä 15/2017 vp ja 16/2017 vp lukee rinnakkain, syntyy vaikutelma, ettei hallitus ole perustellut valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna riittävällä tavalla pelastustoimen järjestämislain 3 §:n asetuksenantovaltuuden välttämättömyyttä maakuntaitsehallintoon sisältyvän tehtävien laintasolla sääätämiselvoitteen rajoituksena.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:n ongelmallisuutta korostaa se, että maakunnille voidaan antaa sen nojalla lakia alemman asteisella sääntelyllä tehtäviä ilman, että niihin samaan aikaan osoitetaan rahoitusperiaatteen mukaisesti taloudellisia voimavaroja tilanteessa, jossa maakunnilla ei ole myöskään oikeutta omiin varoihin (mm. verotusoikeutta). Ongelmallisuuden kokemus johtuu tässä yhteydessä osaltaan siitä, että pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:n suhde pelastustoimen rahoitusta koskevaan lainsäädäntöön eli esimerkiksi pelastuslain 97 §:ään, jossa säädetään valtion osallistumisesta valmiuden ylläpitämisen rahoittamiseen, on avoin. Kysymys on ilmeisestikin siitä, että rahoituskysymyksiä on hallituksen esityksien 15/2017 vp. ja 16/2017 vp. yhteydessä käsitelty erillään järjestämiskysymyksistä.

Pelastustoimen järjestämislain perusratkaisuja ei ole tarkasteltu hallituksen esityksessä rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Tämä liittyy osaltaan siihen, että rahoituksesta säättävä maakuntien rahoituslaki sisältyy hallituksen esitykseen 15/2017 vp eikä käsillä olevaan hallituksen esitykseen. Ehdotetussa maakuntien rahoituslaissa pelastustoimen rahoitus määräytyy asukaslukuperusteisen laskentamallin perusteella, vaikka

pelastustoimen järjestämiskäytännön uudistamista koskevan lainvalmistelun yhteydessä on syntynyt kuva siitä, että etenkin harvaanasuttujen alueiden palveluiden turvaamisen näkökulmasta rahoituksen laskentamallin tulisi olla toisenlainen.

En käsittele hallituksen esitykseen 16/2017 vp. sisällyttämää maakuntien rahoituslakia tässä yhteydessä laajemmin. Muistutan kuitenkin, että pelastustoimen järjestämisen kytkeytyessä perusoikeuksien turvaamiseen on erityisen tärkeää huolehtia siitä, että pelastustoimella on tosiasiallisesti riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 2 luvussa säädetään pelastustoimen ohjauksesta, suunnittelusta ja kehittämisestä. Lain 3 luvussa säädetään pelastustoimen valvonnasta. Käytännössä luvuissa säädetään valtion ja maakuntien suhteesta pelastustoimen järjestämisessä. Perustuslain 2 §:n, 14 §:n ja 121 §:n näkökulmasta on tärkeää, ettei sääntely mahdollista maakunnan itsehallintoon puuttumista enempää kuin se on maakuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämätöntä.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 12.3 §:n mukaan palvelutasopäätös on toimitettava arvioitavaksi sisäministeriölle. Jos päätös on sisäministeriön arvion perusteella puutteellinen, sisäministeriö palauttaa sen maakunnalle täydennettäväksi. Valtioneuvosto voi myös lakiehdotuksen 7 §:n mukaisesti velvoittaa maakunnan tekemään tarvittavat muutokset sen järjestämisvastuulla olevan pelastustoimen palvelurakenteeseen, jos pelastustoimen palvelurakenne ei varmista riskien mukaista palvelutasoa tai palvelujen kustannusvaikuttavaa ja tehokasta järjestämistä. Tätä kautta valtiolle muodostuu toimivalta määritellä maakunnan tehtäviä ja pelastustoimen järjestämistä maakunnassa tavalla, joka on ainakin jossakin määrin ristiriidassa perustuslain 121 §:n maakuntaitsehallinnon kanssa.

Ylipäänsä hallituksen esityksessä vahvistetaan sisäministeriön ohjausvaltaa pelastustoimessa tavalla, joka on heikosti yhteensopiva maakuntaitsehallinnon idean kanssa. Hallituksen esitystä lukiessa syntyy vaikutelma, että ikään kuin tavoitteena olisi suhteessa nykytilaan pikemminkin sitoa pelastustoimen järjestämiskäytännön tiiviimmin valtionhallintoon kuin osoittaa se itsehallinnollisten maakuntien tehtäväksi. Maakuntaitsehallintoa kunnioittavan järjestämiskäytännön tulisi mahdollistaa palveluiden muokkaamisen pelastustoimen asiakkaiden tarpeet huomioiden sekä muun ohessa mahdollistaa erilaisten maakunnallisten kokeilujen toteuttamisen. Nyt järjestämislain 2 luvussa kuvattu pelastustoimen ohjausjärjestelmä sisältää kuitenkin merkittäviä rajoitteita tälle kaventaen käytännössä demokraattisesti valitun maakuntavaltuuston mahdollisuutta käyttää itsehallinnollista päätösvaltaa pelastustoimen palveluiden järjestämisessä.

Edellä käsitelty liittyy laajemmin maakuntaitsehallinnon sisällön määrittelyyn, jossa perustuslakivaliokunnan on otettava kantaa siihen, kuinka pitkälle menevä puuttuminen maakuntien toimintaan on perustuslain 121 §:n näkökulmasta sallittua. Tällöin valiokunnan on erityisesti arvioitava, katsooko se, ettei perustuslain 121 § aseta samanlaisia esteitä maakuntaitsehallintoon puuttumiselle kuin kunnalliseen itsehallintoon puuttumiselle. Perustuslakivaliokunta tulee ratkaisemaan asian hallituksen esityksen 15/2017 vp. käsittelyn yhteydessä ja soveltanee tässä yhteydessä tekemiään linjauksia käsillä olevaan hallituksen esitykseen.

Käsillä olevan hallituksen esityksen säätämisyhteistyöperusteluissa todetaan, kuinka lailla on tarkoitus tehostaa pelastustoimen valtakunnallista ohjausta, sillä pelastustoimen järjestäminen edellyttää

yhdenmukaisia toiminnallisia järjestelyitä sekä tehokasta valtakunnallista ohjausta ja johtamista. Hallituksen esitystä lukiessa syntyy kuva, että oikeastaan kaikki muut hallituksen esityksessä esiintuodut seikat paitsi pelastustoimen integrointi ensihoitoon puoltaisivat pelastustoimen organisointia kokonaan valtiollisena toimintana. Pelastustoimen järjestämistä koskeva laki on yksi esimerkki maakuntauudistuksen yhteydessä säädettävistä laeista, joissa maakuntauudistusta käytetään ikään kuin vipuvartena erinäisten toimintojen tuomiselle vahvemmin valtion ohjaukseen. Maakuntauudistus toteutetaan näin selvästi tavalla, joka nakertaa perustuslaissa ja paikallisen itsehallinnon peruskirjassa suojatun paikallisen itsehallinnon sisältöä.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää erikseen huomio siihen, kuinka pelastustoimen järjestämislakien tähän aihepiiriin liittyvät säännökset eroavat niiden esikuvana olevista lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä toiseen ja neljänteen lukuun pääosin sisältyvistä vastaavista säännöksistä (ks. HE 15/2017 vp.). Käymättä säännöksiä yksityiskohtaisesti läpi pelastustoimen järjestämislaki ilmentää nähdäkseni suoraviivaisempaa valtio-ohjausta kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki.

Selvyyden vuoksi on todettava, että mitään valtiosääntöoikeudellista estettä pelastustoimen valtiollistamiselle vaikka kokonaan ei ole olemassa. Hallituksen esityksessä kuvattujen perustelujen valossa olisi ehkä jopa linjakasta valtiollistaa pelastustoimen järjestäminen kokonaisuudessaan. Asia kuuluu kuitenkin puhtaasti lainsäätäjän harkintavaltaan.

Hallituksen esitysten 15/2017 vp. ja 16/2017 vp. muodostamassa kokonaisuudessa lähdetään siitä, että yksilöiden oikeus riittävien pelastustoimen palveluiden saamiseen tulee turvatuksi lähinnä maakunnan itsehallinnollisen päätöksenteon, valtion ohjauksen, omavalvonnan, erityyppisten suunnitteluasiakirjojen ja aluehallintovirastojen laillisuusvalvonnan avulla ilman, että yksilöille luodaan kovinkaan tehokkaita oikeussuojakeinoja, joiden avulla he voisivat tarvittaessa tuomioistuintietä käyttäen puuttua pelastustoimen järjestämisessä oleviin puutteisiin. Sinänsä viittaussäännös (16 §) maakuntalain mukaisiin muutoksenhakukeinoihin siirtää nämä kysymykset ennen kaikkea hallituksen esityksen 15/2017 vp. yhteydessä arvioitaviksi.

Hallituksen esitysten muodostama kokonaisuus on nähdäkseni erittäin haavoittuva esimerkiksi alibudjetointitilanteissa, sillä maakunnan ja valtion väliset neuvottelu- ja ohjausrakenteet muodostavat kaikkea muuta kuin nopean tai yksilön näkökulmaan kiinnittyvän oikeussuojarakenteen. On myös jossakin määrin auki, kuinka tehokkaan tosiasiallisen oikeussuojakeinon muodostaa pelastustoimen palvelutasopäätökseen kohdistettavissa oleva maakuntavalitus. Ehdotetun pelastustoimen järjestämislain mukaan (11 §) näet pelastustoimen palvelutaso määritellään määräaikaikaisella palvelutasopäätöksellä (12 §), jonka määrääjäksi määritellään yksityiskohtaisissa perusteluissa valtuustokausi ellei päätöstä ole perusteltua muuttaa jo aiemmin².

Pelastustoimen palvelutasopäätös eroaa HE 15/2017 vp. sisältämään lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sisältyvästä maakunnan palvelulupauksesta (15 §). Siinä missä palvelulupaus on oikeudellisesti ei-velvoittava tahdonilmaisu, joka ei muuta lailla säädettyä maakunnan velvoitetta järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto (ks. HE 15/2017 vp. s. 743), niin pelastustoimen palvelutasopäätös pyrkii

² Perusteluilla säätämisen välttämiseksi maininta päätöksen kestosta olisi nähdäkseni hyvä nostaa pykälätekstin tasolle.

olemaan luonteeltaan selkeästi oikeusvaikutteisempi. On myös huomionarvoista, ettei palvelutasopäätöstä sidota pelastustoimen järjestämislaissa maakunnan maakuntastrategiaan samaan tapaan kuin palvelulupaus sidotaan siihen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa (14 § ja 15 §).

Minun on hyvin vaikea hallituksen esitysten pohjalta hahmottaa palvelutasopäätöksen luonnetta osana maakuntien itsehallinnollista päätöksentekoa sekä sen maakunnan asukkaille oikeuksia luovaa luonnetta. Vaikuttaa siltä, että palvelutasopäätöstä on hahmoteltu lähes yksinomaan sisäministeriön pelastustoimen ohjausjärjestelmän näkökulmasta sivuuttaen sen perustuslailliset kytkökset pelastustoimen järjestämisen taustalla oleviin perusoikeuksiin sekä maakunnan asukkaiden mahdollisuuteen päättää kansanvaltaisesti maakunnan toiminnasta.

On sinällään huomattava, että palvelutasopäätöksen tausta on voimassa olevassa pelastuslaissa (28 § ja 29 §). Pidän kuitenkin suhteessa pelastuslain uudistukseen lakiteknisesti epäonnistuneena, että pelastustoimen järjestämislain säätämisen yhteydessä ei esitetä kumottavaksi sellaisia pelastuslain säännöksiä tai muitakaan voimassa olevaan oikeuteen sisältyviä säännöksiä, jotka pelastustoimen järjestämisestä annettava laki tulee syrjäyttämään. Käsillä olevan pelastustoimen sääntelykokonaisuuden tarkastelu yksilön oikeuksien näkökulmasta on tässä tilanteessa lähes mahdotonta.

On selvää, että palvelutasopäätöksellä ei voida esimerkiksi puuttua muualla lainsäädännössä yksilöille taattuihin oikeuksiin tai rajoittaa ihmisten perusoikeuksia. Perusoikeusnäkökulmasta on samoin selvää, että palvelutasopäätöksen keskeisimpiä funktioita tulisi olla sen varmistaminen, miten pelastustoimen palvelut voidaan turvata mahdollisimman yhdenvertaisesti maakunnan alueella. Nähdäkseni tämä yhdenvertaisuusnäkökulma olisi perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta syytä nostaa lakitekstin tasolle, vaikka se sinänsä välittyikin palvelutasopäätöksen määrittelyyn HE 15/2017 vp mukaisen maakuntalain 7.3 §:stä. Ylipäänsä on huomionarvoista, että hallituksen ehdottamassa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämislaissa palveluiden yhdenvertaisen turvaamisen näkökulma on vahvemmin läsnä kuin käsiteltävänä olevassa pelastustoimen järjestämislaissa.

Pelastustoimen järjestämislakiin ei sisälly myöskään sellaisia kielellisiä oikeuksia konkretisoivia säännöksiä, jotka on sisällytetty ehdotukseen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista. Tämä vahvistaa entisestään vaikutelmaa siitä, että yksilön oikeuksien näkökulma ei ole ollut vahvasti esillä pelastustoimen järjestämislain valmistelussa. Esimerkiksi palvelutason määrittelyn yhteydessä alueelliset ja paikalliset tarpeet saattavat edellyttää kielellisen palvelutason määrittelyä. Valtiosääntöoikeudellisesti on tärkeää, että asukkaiden kielelliset oikeudet huomioidaan, kun arvioidaan pelastustoimen palveluiden laatua ja saatavuutta. Katson, että lakiehdotukseen olisi hyvä lisätä kielellisten oikeuksien turvaamiseen liittyvät pykälät ottaen huomioon myös muita kuin kansalliskieliä puhuvien henkilöiden kielelliset oikeudet.

Pelastustoimen järjestämislaissa ei myöskään huomioida mitenkään vammaisia henkilöitä. Tässä pelastustoimen järjestämislaki ei tee poikkeusta sote- ja maakuntauudistukseen liittyvän lakipaketin kokonaisuudesta. Vammaisten henkilöiden oikeuksiin on kiinnitetty ylipäänsä sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä vähäisesti huomiota. Suomen ratifioiman YK:n vammaissopimuksen 9 artiklassa edellytetään kuitenkin nimenomaisesti mainiten, että esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyvät kysymykset

huomioidaan pelastuspalveluita järjestettäessä³. Sopimusvelvoitteen täytäntöön panemisen kannalta olisi linjakasta säätää, että palvelutasoa määriteltäessä huomioidaan vammaisten henkilöiden oikeudet.

Maakuntalaissa omaksuttuja perusratkaisuja seuraillen käsillä olevassa hallituksen esityksessä eriytettäisiin pelastustoimen järjestäminen (2 §) ja tuottaminen (4 §) toisistaan siten, että järjestämisestä vastaisi maakunta ja pelastustoimen palvelujen tuottamisesta ensisijaisesti maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan liikelaitos. Toisin sanoen jatkossa Suomessa olisi jokaisessa maakunnassa yksi pelastuslaitos. Hahmotellun tilaaja-tuottajamallin soveltumista pelastustoimen palveluihin ei käsitellä hallituksen esityksessä. Pelastustoimen palvelujen tuottamisesta säädetään sisällöllisesti tarkemmin pelastuslaissa, joka on tarkoitus uudistaa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Ilman tietoa pelastuslain uudistuksen sisällöstä tilaaja-tuottaja -malliin liittyvät valtiosääntökysymykset jäävät vaikeasti hahmottaviksi, kun pelastustoimen järjestämislaki syrjäyttää osan nykyisestä pelastuslaista.

Pelastustoimen järjestämisestä annettavan lain 4 §:n mukaan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa voitaisiin käyttää edelleen myös apuna vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa tai muuta pelastusalaalla toimivaa yhteisöä, kuten meri- ja järvipelastusyhdistystä, sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. Hallituksen esityksen mukaan sopimuspalokuntien ja pelastustoimen alalla toimivien vapaaehtoisten yhdistysten käyttämiselle pelastusviranomaisen apuna arvioidaan olevan perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta asianmukaiset ja vakiintuneeseen käytäntöön kiinnittyvät perustelut. Asia ei ole ollut aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvissa pelastustoimen tehtävissä on kokonaisuutena arvioiden kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Se voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida antaa yksityiselle.

Perustuslain 124 § kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Säännöksen kannalta voi kuitenkin tulla arvioitavaksi myös toiminta, jota on perinteisesti harjoitettu yksityisten tahojen toimesta (ks. PeVL 17/2002 vp.).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että muiden kuin merkittävän julkisen vallan yksityiselle antamisen kieltoa koskevien edellä selostettujen vaatimusten toteuttamisen tapa vaihtelee siitä riippuen, mikä on kulloisenkin hallintotehtävä sisältö ja luonne. Merkitystä on myös sillä, ketkä ovat kulloisenkin hallintotehtävän vaikutusten piirissä: vaikuttaako tehtävä vain johonkin suppeaan ryhmään eli esimerkiksi jonkin ammattikunnan jäseniin vai yleisemmin ihmisiin.

³ ”Jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja –järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin tai palveluihin sekä kaupunki että maaseutualueilla. Näitä toimia, joihin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, sovelletaan muun muassa - - palveluihin - - pelastuspalvelut mukaan lukien.”

Perustuslakivaliokunnan käytännössä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä on aiemmin vakiintuneesti katsottu edellyttävän, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, PeVL 42/2005 vp.). Valiokunnan lausuntokäytännöstä löytyy kuitenkin viime vuosilta myös tapauksia, joissa erityislaatuisen sääntelyn takia ei ole vaadittu hallinnon yleislakien noudattamista, kunhan muilla tavoin koetettu varmistaa sitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (PeVL 55/2010 vp.).

Etenkin tietyn sääntely-ympäristön erityislaatuisuus, kuten yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden perinteisesti korostunut asema jonkin elinkeino- tai markkinatoiminnan keskeisinä toimijoina (PeVL 17/2012 vp.) on puoltanut sellaisia ratkaisuja, joissa tiettyä sääntelyä on arvioitu vakiintuneista lähtökohdista poikkeavasti perustuslain 124 §:n kannalta. Käytännössä poikkeaminen on ollut mahdollista etenkin tilanteissa, joissa julkiseksi hallintotehtäväksi tulkittu toiminta on kohdistunut rajatulla erityisalalla toimiviin ammattihenkilöihin tai ammattimaisiin oikeushenkilöihin ja joissa toiminta on ollut luonteeltaan korostetun teknistä (PeVL 16/2002 vp.) tai joissa julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on ollut kysymys lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta tai operatiivisten tehtävien hoidosta (PeVL 47/2005 vp.).

Käsillä olevan asian arvioinnin kannalta keskeiseksi muodostuu pelastustoimen järjestämislain ja pelastuslain muodostama kokonaisuus. Tällöin huomio kiinnittyy muun muassa voimassa olevan pelastuslain 34.1 §:ään, jonka mukaan pelastustoimintaa voi tilapäisesti johtaa muu pelastuslaitoksen palveluksessa oleva tai sopimuspalokuntaan kuuluva siihen saakka, kun toimivaltainen pelastusviranomainen ottaa pelastustoiminnan johtakseen. Pelastustoiminnan johtajalla on voimassa olevan pelastuslain 36 §:n mukaan oikeuksia, joita voidaan pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Hän voi muun muassa määrätä ihmisiä suojautumaan, evakuoida ihmisiä ja omaisuutta sekä ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle.

Jo tämä esimerkki osoittaa, että pelastustoimen järjestämislain 4 §:ään sisältyvän pelastustoimen tehtävien yksityiselle antamisen arviointi on mieletöntä uudistettavana olevasta pelastuslaista erillään. Jo edellisen pelastuslain yhteydessä annettu hallintovaliokunnan mietintö 41/2010 vp osoittaa, kuinka olennaisesti perustuslain 124 §:n soveltaminen käsillä olevaan kysymyksiin liittyy juuri pelastuslain säännöksiin.

Katson, että kysymys sopimuspalokuntien ym. osallistumisesta pelastustoimen järjestämiseen tulisi ratkaista pelastuslain uudistuksen yhteydessä. Ottaen huomioon edellä selostamani perustuslakivaliokunnan tulkintalinja, en näe sopimuspalokuntien ja pelastustoimen alalla toimivien vapaaehtoisten yhdistysten käyttämistä jatkossakin rajatusti pelastusviranomaisen apuna ehdottomasti perustuslain 124 §:n vastaiseksi, vaikka näenkin pelastuslain nykyisiin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta syntyneisiin säännöksiin sisältyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Helsingissä 10. toukokuuta 2017,

Pauli Rautiainen

oikeustieteen professori (kuntien ja kuntaa suurempien alueiden itsehallintoon liittyvä valtiosääntöoikeus)
valtiosääntöoikeuden dosentti