

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAIKSI PELASTUSLAIN JA PELASTUSOPISTOSTA ANNETUN LAIN MUUTTA-
MISESTA (HE 184/2022 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pelastuslakia ja Pelastusopistosta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on uudistaa pelastuslaki siten, että parannettaisiin pelastustoimen kokonaisvaltaista kehittämistä ja tehostettaisiin pelastustoiminnan alueellista ja valtakunnallista johtamista sekä tilannekuvan ylläpitoa ja jakelua. Lisäksi muutosehdotusten tavoitteena on selkeyttää sääntelyä ja viranomaiskäytäntöjä sekä näin edistää ja ylläpitää rakennusten paloturvallisuutta.

Pelastuslakiin lisättäisiin säännökset siviilivalmiusneuvottelukunnasta, ja lain mukaisia tiedonsaantioikeuksia ja rekisterisäännöksiä täsmennettäisiin ja täydennettäisiin. Asuntojen palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvollisuus siirtyisi rakennuksen omistajalle. Sopimuspalokuntien asemaa muutettaisiin hyvinvointialuelainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sääntelyä pelastuslaitoksen valvontatehtävästä täsmennettäisiin. Lakiin lisättäisiin pelastustoiminnan yhteistyöalueella tapahtuvaa pelastustoiminnan johtamista koskeva säännös. Sisäministeriön pelastusviranomaisen oikeuksia pelastustoiminnan johtamisessa täydennettäisiin ja täsmennettäisiin. Säännöksiä valtion osallistumista pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen täydennettäisiin.

Pelastusopistosta annettuun lakiin lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan Pelastusopisto olisi toimivaltainen viranomainen päättämään toisessa EU- tai ETA-valtiossa hankitun ammattipätevyyden tuottamasta oikeudesta toimia eräissä pelastustoimen viroissa tai tehtävissä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Hyvinvointialueen pelastustoimintaa ja sen kustannuksia koskeva sääntely tulisi kuitenkin voimaan 1.1.2023 tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Perustuslainmukaisuuden arvioinnin lähtökohdat

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on nostettu esiin palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvollisuutta koskevan muutosehdotuksen suhde useisiin eri perusoikeuksiin. Jaksossa on tuotu esille perustuslain 6 § yhdenvertaisuudesta, 7 § oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 10 § yksityiselämän ja kotirauhan suojasta, 15 § omaisuudensuojasta ja 21 § oikeusturvasta. Lisäksi esillä on perustuslain 2 §:n 3 momentti julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin.

Pelastusopistosta annettu laki (607/2006) säädettiin voimaan perustuslakivaliokunnan myöntävaikutuksella (PeVL 12/2006 vp). Sen sijaan voimassa olevan pelastuslain (379/2011) säätämistä koskenutta esitystä ei viety perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin antanut lausuntoja pelastuslakia koskevista muutosesityksistä. Valiokunta on tällaisessa yhteydessä todennut muun muassa, että kyse on sääntelykokonaisuudesta, jonka ensisijaisena tarkoituksena on perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen sekä omaisuudensuojan, suojaaminen. Sääntelyn tavoite oli siten valiokunnan mukaan sinänsä hyväksyttävä. (PeVL 38/2016 vp, s. 2.) Myös pelastustoimilain (561/1999, kumottu) säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että laissa säännellään toimintaa, jonka olennaisena tarkoituksena on turvata perusoikeuksia, erityisesti oikeutta elämään, oikeutta omaisuuteen ja oikeutta ympäristöön. Tällaisin osin lain voitiin katsoa toteuttavan perustuslaissa julkiselle vallalle asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Toisaalta lain toimivaltuussäännöksiä katsottiin merkitsevän rajoituksia perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen, liikkumisvapauteen, kotirauhan suojaan, omaisuudensuojaan ja elinkeinon

harjoittamisoikeuteen. Valiokunta piti selvänä lähtökohtana, että laista aiheutuvat perusoikeusrajoitukset yleisesti ottaen täyttävät perusoikeuden rajoittamiseen kohdistuvan hyväksyttävyyksivaatimuksen, koska ne liittyvät muiden perusoikeuksien toteuttamiseen. Tästä huolimatta niitä tuli arvioida muidenkin perusoikeusrajoitusten valtiosääntöistä sallittavuutta koskevien perusteiden kannalta. (PeVL 31/1998 vp, s. 1–2.)

Mainitut lähtökohdat ovat nähdäkseni sinänsä edelleen soveltuvia pelastuslain muutosehdotusten arvioinnissa.

Yleisarvio perustuslainmukaisuudesta

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tuotu esille asiassa relevantteja perustuslain säännöksiä ja esille on myös tuotu perusoikeuksien punnintaan sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin liittyviä olennaisia seikkoja. Useissa kohtaa ehdotettua sääntelyä ei kuitenkaan varsinaisesti arvioida perusoikeussäännösten kannalta, vaan on lähinnä tyydytty esimerkiksi toteamaan säännösten täyttävän jonkin valtiosääntöisen arviointikriteerin. Tehtyä perustuslainmukaisuuden arviointia ei voi pitää kovin systemaattisena tai kaikilta osin seikka-peräisenä.

Lisäksi ongelmana on se, että arvioinnissa on rajauduttu vain palovaroitinten hankinta- ja kunnossapitovelvollisuutta koskeviin ehdotuksiin. Esityksessä ei ole käyty läpi pelastuslakia koskevaan muutosehdotukseen sisältyvän asetuksenantovaltuussääntelyn muutosten (31 a § 6 momentti ja 23 a § 2 momentti) suhdetta perustuslain 80 §:ään. Ehdotus ei ole kuitenkaan tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Lisäksi valtiosääntöoikeudellista arviointia olisi tullut kohdistaa sopimuspälokuntia koskevan sääntelyn suhteeseen perustuslain 124 §:ään, mihin seikkaan kiinnitän vielä jäljempänä erillistä huomiota. Katson lisäksi tarpeelliseksi tarkastella erikseen palovaroitinten hankinta- ja kunnossapitovelvollisuutta keskittyen erityisesti perustuslain 10 §:n mukaisen kotirauhan suojan näkökulmaan. Mainitut tarkemmat arvioni kiinnittyvät lakiehdotukseen pelastuslain muuttamisesta (1. lakiehdotus).

Ennen yksityiskohtaisempaa arviota kiinnitän lisäksi tässä vielä yleisellä tasolla huomiota siihen, että esityksessä on omaksuttu tapa muuttaa joitakin sääntelyn kohtia sen sijaan, että

olisi tarkasteltu kulloisenkin asiakokonaisuuden muutostarpeita. Esityksessä on todettu, että pelastuslain 13 luvun päivittäminen EU:n tietosuoja-asetuksen ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaiseksi edellyttää laajaa ja kokonaisvaltaista tietosuojan ja tiedonhallinnan tarkastelua, mihin esityksen aikataulu ei ollut riittävä. Esityksessä on tuotu esiin myös se, että pelastuslaitosten valvontatehtävän sääntelykokonaisuuden kehittämiseksi on tehty ehdotuksia eri hankkeissa, ja niiden osalta tarvitaan vielä laajempaa jatkovalmistelua. Lisäksi on todettu, että pelastusviranomaisen roolin ja tehtävien määrittely on kokonaisuus, joka edellyttää laajempaa valmistelua ja myös maankäyttö- ja rakennuslain tarkastelua. Kuntien rakennusvalvonnan ja alueen pelastustoimen yhteistyöstä ja pelastuslaitoksen roolista rakentamisen ohjauksessa ei ole nykyisin säädetty.

Esityksessä valittu sääntelytapa ja -kattavuus sopii nähdäkseni jokseenkin huonosti yhteen sen kanssa, että esityksen julkislausuttuna tarkoituksena on pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti uudistaa pelastuslaki kokonaisvaltaisen selvityksen pohjalta. Lisäksi tällaista osamuutosten tekemistä voi pitää valtiosääntöoikeudellisesti epätyydyttävänä, etenkin kun esityksessä on näiltä osin sivuutettu asiaan liittyvä perustuslainmukaisuuden arviointi. Esimerkiksi tiedonsaanti- ja rekisteröintisääntelyn muutosehdotuksia olisi tullut arvioida EU:n tietosuoja-asetuksen sekä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. PeVL 38/2016 vp).

Palovaroitinten hankinta- ja kunnossapitovelvollisuus

Lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin mukaan rakennuksen omistaja olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että asunto varustetaan riittävällä määrällä palovaroittimia tai muita laitteita, jotka mahdollisimman aikaisin havaitsevat alkavan tulipalon ja varoittavat asunnossa olevia. Uuden 2 momentin mukaan rakennuksen omistajan olisi huolehdittava, että 1 momentissa tarkoitetut palovaroittimet ja muut laitteet pidetään toimintakunnossa. Huoneiston asukkaan on viipymättä ilmoitettava omistajalle palovaroittimien ja muiden laitteiden vioista. Uuden 4 momentin mukaan rakennuksen omistajalla tai hänen edustajallaan olisi oikeus päästä huoneistoon, kun se on tarpeellista tässä pykälässä säädetyn velvollisuuden toteuttamista varten. Käynti huoneistossa olisi järjestettävä huoneiston haltijalle sopivana aikana kohtuullisen ajan kuluessa, jollei työn kiireellisyys tai laatu muuta vaadi.

Voimassa olevassa pelastuslaissa vastaava palovaroittimien hankintavastuu on säädetty asunon haltijalle. Uusiin asuinrakennuksiin asennetaan sähköverkkoon kytketyt palovaroittimet jo rakentamisvaiheessa rakennusten paloturvallisuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen (848/2017) perusteella.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu, että palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvollisuutta koskeva muutos on merkityksellinen useiden eri perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen kannalta. Esille on nostettu etenkin perustuslain 7 § oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 10 § yksityiselämän ja kotirauhan suojasta sekä 15 § omaisuudensuojasta.

Esityksen mukaan palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuun muuttaminen ehdotulla tavalla merkitsisi uutta velvoitetta suurelle osalle asuinrakennusten omistajia. Erityisesti vaikutukset kohdistuisivat asunto-osakeyhtiöihin ja muihin vastaaviin yhteisöihin. Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan palovaroittimia koskevien velvoitteiden siirtoa ei ole pidettävä ilmeisen kohtuuttomana verrattuna tavoitteeseen turvata ihmisten henki ja omaisuus sekä ympäristö.

Lisäksi esityksessä todetaan, että rakennuksen omistajan oikeutta päästä asuntoon on pidettävä palovaroittimien kattavuuden turvaamisen lisäksi rakennuksen omistajalle lailla säädetyn veloitteen toteuttamiseksi välttämättömänä. Säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu myös vastaavaan sääntelyyn asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 8 luvun 1 §:ssä, asumisoikeusasunnoista annetun lain (393/2021) 26 §:ssä ja asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) 22 §:ssä.

Kyse on useita perusoikeuksia, etenkin perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään ja turvallisuuteen sekä 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa, turvaamaan tarkoitetuista muutosehdotuksista. Ehdotuksilla toteutettaisiin siten perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Toisaalta ehdotukset merkitsisivät rajoituksia perusoikeuksiin, ennen muuta perustuslain 10 §:n mukaiseen kotirauhan suojaan. Tällaisten laissa

säädettäväksi ehdotettujen perusoikeusrajoitusten voi katsoa täyttävän perusoikeuden rajoittamiseen kohdistuvan hyväksyttävyyysvaatimuksen, koska ne liittyvät muiden perusoikeuksien toteuttamiseen. Tästä huolimatta niitä tulee arvioida muidenkin perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Ehdotetulle sääntelylle on nähdäkseni olemassa riittävät valtiosääntöiset perusteet, vaikkakin osin rajoitusedellytysten täyttymiseen on esityksessä viitattu lähinnä johdopäätöksenomaisesti.

Esityksen valossa palovaroitinten hankintaa koskeva muutos aiheuttaisi perusoikeuspunninnan valossa nähdäkseni kohtuullisina pidettäviä kustannuksia, jotka kohdistuisivat suoraan ennen muuta muille kuin luonnollisille henkilöille. Lisäksi palovaroittimien hankkimisvelvollisuudella on arvioni mukaan ennemminkin omaisuutta suojaavaa kuin omaisuudensuojaa rajoittavaa vaikutusta. Näin ollen pidän palovaroittimien hankintavelvollisuuden siirtymistä rakennuksen omistajalle perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan kannalta ongelmattomana.

Ehdotettu sääntely on erityisen merkityksellisestä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus kotirauhan kannalta. Saman pykälän 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyy erityinen rajoituslauseke, jossa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäкитеerejä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Säännöksen tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan mielestä se, että tavallisen lain tasolla täsmennetään niitä perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömiä toimenpiteitä, joihin perustuslain säännös viittaa. Laista tulee käydä ilmi, mitä perusoikeuksien turvaamisella kulloisessakin sääntely-yhteydessä tarkoitetaan. (PeVL 37/2005 vp, s. 4.)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden välttämättömyyttä sen edellytyksenä, että niistä voidaan säätää tavallisella lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 8). Ehdotus kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä koskevaksi sääntelyksi on siten ehdotusta valmisteltaessa arvioitava (yleisesti) välttämättömäksi (PeVL 49/2014 vp, s. 5, PeVL 33/2013 vp, s. 4, PeVL 32/2013 vp, s. 4, PeVL 11/2000 vp, s. 5). Toimenpidevaltuuksia pidetään välttämättöminä, jos toimenpiteillä tavoiteltavia tietoja tai

asiantiloja ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (PeVL 6/1998 vp). Välttämättömyysvaatimus tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös konkreettisissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (PeVL 54/2014 vp, s. 2, PeVL 30/2014 vp, s. 3–4, PeVL 42/2013 vp, s. 2–3, PeVL 43/2010 vp, s. 3, PeVL 40/2006 vp, s. 3, PeVL 39/2005 vp, s. 3, PeVL 16/2004 vp, s. 6, PeVL 69/2002 vp, s. 2, PeVL 44/2002 vp, s. 3–4, PeVL 40/2002 vp, s. 2, PeVL 48/2001 vp, s. 2–3, PeVL 46/2001 vp, s. 3) tai välttämätöntä rangaistavaksi säädetyn menettelyn selvittämiseksi (PeVL 6/2010 vp, s. 5).

Kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä on perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetussa mielessä pidetty muun muassa palotarkastustoimenpiteitä. Pelastustoimilaista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että palotarkastus on kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen sekä omaisuudensuojan, suojaamiseksi kuin silloisessa hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa tarkoitettiin. Onnettomuustutkinnan yhteys perusoikeuksien turvaamiseen saattoi puolestaan olla valiokunnan mukaan tätä etäisempi. Yleisesti onnettomuustutkinnalla voidaan arvioida ehkäistävän tulevaisuuden perusoikeusuhkia. (PeVL 31/1998 vp, s. 1–2.)

Perustuslaissa turvattu kotirauhan suoja ei ulotu liikehuoneistoihin tai vastaaviin yritysten tiloihin. Tällaisiin tiloihin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on kuitenkin oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan. Lainsäädännön on sisällettävä tämän toteutumiseksi riittävät takeet oikeudenmukaisesta menettelystä ja muusta oikeusturvasta. Tarkastuksilla ei saa puuttua mielivaltaisesti tai suhteettomasti oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan piiriin. (PeVL 5/2010 vp, s. 2–3.)

Ehdotuksessa rakennuksen omistajan tai tämän edustajan oikeudesta päästä huoneistoon on kyse lailla säädettävistä perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Mielestäni tällaista oikeutta päästä asuntoon on esityksessä esitetty tavoin pidettävä palovaroittimen hankinta- ja kunnossapitovelvoitteen toteuttamiseksi välttämättömänä.

Nähdäkseni ehdotettu säännös on sinänsä riittävän täsmällinen siinä, että laista ilmenisi, missä tarkoituksessa kotirauhan piiriin ulottuva toimenpide on sallittu, ja siinä, mitä perusoikeuksien turvaamisella asianomaisessa sääntely-yhteydessä tarkoitetaan. Kotirauhan suojaa koskevaan vakiintuneeseen perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten katson kuitenkin, että säännökseen olisi syytä erikseen kirjata välttämättömyysedellytys. Rakennuksen omistajalla tai hänen edustajallaan tulisi olla oikeus päästä asuntoon, kun se on välttämätöntä lain 17 §:ssä säädetyn velvollisuuden toteuttamista varten. Ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta ei voida sinänsä perustella muussa lainsäädännössä olevilla vastaavilla säännöksillä, joissa ei nimenomaisesti viitata välttämättömyyteen: esityksessä viitatuista asunto-osakeyhtiölain 8 luvun 1 §:stä, asumisoikeusasunnoista annetun lain 26 §:stä tai asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lain 22 §:stä ei ole käsittäkseni olemassa perustuslakivaliokunnan nimenomaista kantaa (ks. PeVL 5/2021 vp, PeVL 28/1994 vp).

Esityksestä ei havaintojeni mukaan käy nimenomaisesti ilmi, voiko 17 §:ssä asettava velvoite kohdistua myös liiketiloihin, jotka eivät ole kotirauhan suojan piirissä. Tältä osin kiinnitän valiokunnan huomion myös ehdotetussa 17 §:ssä esiintyvään kahtalaiseen terminologiaa, joka heikentää lain täsmällisyyttä: yhtäältä puhutaan ”asunnoista” (1 momentti) ja toisaalta ”huoneistoista” (4 momentti). Valtiosääntöoikeudellisesti ei olisi sinänsä estettä edellyttää välttämättömyyttä myös liikehuoneistoihin pääsyn osalta, vaikkakaan sääntelyn asianmukaisuus ei tällaista vaatimusta toisaalta mainitussa yhteydessä suoranaisesti edellyttäkään.

Sopimuspalokuntien asema pelastustoiminnan palvelutuotannossa

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sopimuspalokuntien asemaa pelastustoimintaan kuuluvien palvelujen tuottajana hyvinvointialuelainsäädännön edellyttämällä tavalla. Pelastuslain uuden 27 §:n 4 momentin mukaan hyvinvointialue voisi tuottaa pelastustoimintaan kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen sopimuspalokunnalta tai muulta pelastusalalla toimivalta yhteisöltä, ei kuitenkaan tehtävissä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pelastuslailla ei olisi tarkoitus rajoittaa hyvinvointialueen päätösvaltaa tuottamistavan valinnassa. Pelastuslakiin ehdotettava säännös olisi informatiivinen ja tuottamistavasta päättämisestä säädettäisiin hyvin-

vointialueesta annetussa laissa (611/2021). Hyvinvointialueesta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan, jollei lailla toisin säädetä, hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialue voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.

Voimassa olevan pelastuslain 27 §:n 4 momentin mukaan lain 32 §:n mukaisessa pelastustoiminnassa voidaan käyttää apuna sopimuspalokuntaa tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin hyvinvointialue niiden kanssa sopii.

Pelastuslakia koskevasta hallituksen esityksestä annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä kiinnitettiin huomiota tuolloin ehdotettuun 25 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan alueen pelastustoimi voi sopia pykälän 1 momentin nojalla pelastustoimen tehtävien hoitamisesta vapaaehtoisen palokunnan, laitospalokunnan, teollisuuspalokunnan, sotilaspalokunnan tai muun pelastusalalla toimivan yhteisön kanssa. Momentin mukaan sopimuspalokunnille ja momentissa tarkoitetuille muille yhteisöille ei kuitenkaan saa antaa tehtäviä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Hallintovaliokunta totesi, että lakiehdotuksen 25 §:ssä tarkoitettussa sopimuksessa on kysymys perustuslain 124 §:ssä säännellystä julkisten hallintotehtävien uskomisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykäläehdotuksen viimeisen virkkeen tarkoituksena todettiin olevan ilmeisesti täyttää perustuslain 124 §:n vaatimus siitä, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt onnistuneena sitä ratkaisua, että laissa pelkästään toistetaan perustuslaissa säädetty edellytys ja jätetään pelastustoimen arvioitavaksi, mikä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka jää sopimismahdollisuuden ulkopuolelle. Valiokunta ehdotti säännöksen muuttamista siten, että alueen pelastustoimi voi käyttää 32 §:n mukaisessa pelastustoiminnassa vain apunaan sopimuspalokuntia tai muita pelastusalalla toimivia yhteisöjä sen mukaan, kun niiden kanssa sovitaan. Tällä rakenteellisella sääntelytavalla huolehdittiin siitä, että pelastustoiminnasta vastaa viranomainen, joka voi käyttää operatiivisessa toiminnassa apunaan tapaan esimerkiksi vapaaehtoisia palokuntia. Tällaisen sanamuodon katsottiin merkitsevän,

ettei sopimuspalokunnille ja muille säännöksessä tarkoitetuille yhteisöille voida antaa tehtäviä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi pelastustoimen valvontatehtävät. (HaVM 41/2010 vp, s. 9–10.)

Esityksessä ehdotettu sääntely sopimuspalokuntien asemasta pelastustoimen palvelutuotannossa on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä 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 sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännökseen liittyvässä vakiintuneessa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä yksityisten tahojen hoidettavaksi annetut julkiset hallintotehtävät ovat yleensä olleet luonteeltaan viranomaisille kuuluvia tehtäviä täydentäviä, avustavia ja teknisluonteisia tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia taikka operatiivisia tai viranomastoiminnalle edellytyksiä luovien palveluja (ks. PeVL 62/2014 vp, PeVL 8/2014 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 47/2004 vp, PeVL 11/2004 vp).

Ehdotetun kiellon hankkia sopimusperusteisesti sopimuspalokunnalta tai muulta pelastusalalla toimivalta yhteisöltä pelastustoimintaan kuuluvia palveluja, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, tarkoituksena on ilmeisestikin täyttää perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen tarkoittama vaatimus. Esityksessä ei ole kuitenkaan tuotu lainkaan esille ehdotuksen yhteyttä perustuslain 124 §:ään. Kielto antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolisille seuraa jo suoraan perustuslain 124 §:stä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain jonkin säännöksen sisällön toistamiselle laissa ei ole valtiosäännöstä johtuvia esteitä, vaikka siihen ei olekaan syytä pyrkiä. Toisto on oikeudellisesti tarpeetonta. Tavallisella lailla ei ole perustuslaille ominaisia lainsäätäjää sitovia vaikutuksia, eikä perustuslain säännöksen toistaminen laissa vaikuta perustuslain sovellettavuuteen lainkäyttötilanteissa. (PeVL 31/2002 vp, s. 2.)

Näin ollen en pidä onnistuneena ratkaisuna sitä, että laissa vain toistettaisiin perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytys. Ei ole asianmukaista, että tällä tavoin jätettäisiin pelastustoimen arvioitavaksi, mikä on merkittävää julkisen vallan käyttöä ja mikä siten jää sopimismahdollisuuden ulkopuolelle. Sen sijaan laissa tulisi säännösviittauksin määritellä, mitä pelastustoimen

tehtäviä voidaan sopimusteitse antaa sopimuspalokuntien ja pelastusalan yhteisöjen hoidettavaksi. Tällaista määrittelyä edellyttää myös perustuslain 124 §:ään sisältyvä lakitasoisen sääntelyn vaatimus. Jos laissa ei ole mahdollista yksilöidä sopimuspalokunnille annettavia pelastustoimen tehtäviä, siinä tulisi pyrkiä tarkentamaan, mitä yksittäisiä tehtäviä sopimuspalokunnille ei voida antaa. Mainittuihin seikkoihin nähden nykyisen pelastuslain 27 §:n 4 momentin mukaista sanamuotoa voidaan pitää valtiosääntöisesti nyt ehdotetun säännöksen muotoilua ongelmattomampana. Toisaalta voidaan myös kysyä, tarvitaanko tästä ylipäätään pelastuslain säännöstä, kun säännöksen on ilmaistu olevan informatiivisessa suhteessa hyvinvointialueesta annettuun lakiin.

Helsingissä 28.11.2022

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori