

Sisäministeriölle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISESTÄ

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi pelastustoimen järjestämisvastuu viidelle maakuntauudistuksessa perustettavalle maakunnalle, jotka järjestäisivät pelastustoimen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitetun yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella. Pelastustoimen palveluiden tuottamisesta vastaisi järjestämisvastuussa olevan maakunnan palvelulaitos. Uudelleenorganisoinnin yhteydessä pelastustoimen ohjausjärjestelmää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein, taloudellisesti ja tehokkaasti.

Pelastustoimien järjestämislain antamisen jälkeen on tarkoitus uudistaa pelastuslaki siten, että se tulisi voimaan vuoden 2019 alussa maakuntien ja uudistettujen pelastuslaitosten aloittaessa toimintansa.

Yleisiä valtiosääntöoikeudellisia arvioita

Pelastustoimen järjestäminen ehdotetaan organisoitavaksi sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämissmallin pohjalta. Tässä tarkoituksessa lakiin ehdotetaan otettavaksi sote- ja maakuntauudistukseen liittyvän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen sääntelyä asiallisesti vastaavia säännöksiä maakuntien yhteistyövelvoitteista, palveluiden keskittämisestä ja valtioneuvoston toimivallasta puuttua maakuntien yhteistyösopimuksiin. Pelastustoimen järjestäminen rahoitettaisiin maakuntien rahoituslain mukaisella maakuntakohtaisella valtionrahoituksella. Yhteistyöalueen maakunnat sopisivat pelastustoimen rahoittamisesta järjestämisvastuussa olevan maakunnan kanssa.

Ehdotettua järjestämistratkaisua pidetään esitysluonnoksen mukaan välttämättömänä, koska sillä turvataan etenkin pelastustoimen mahdollisuus vastaisuudessakin suorittaa kiireellisiä ensihoito- ja ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa erikseen sovitaan. Pelastustoimen ja ensihoitopalvelujen yhdenmukaisesta tuotantorakenteesta arvioidaan saatavan resurssi- ja synergiahyötyjä. Lakiehdotuksella ei sen sijaan ole katsottu olevan aitoja perusoikeuskytkentöjä. Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että pelastustoimen olennaisena tarkoituksena on turvata perusoikeuksia, erityisesti oikeutta elämään, oikeutta omaisuuteen ja oikeutta ympäristöön. Pelastustoimen järjestämistä koskevan sääntelyn on siten organisatorisesta luonteestaan huolimatta mahdollista katsoa toteuttavan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Oikeusministeriöllä ei ole asiantuntemusta arvioida, missä määrin ehdotettuun alueajotukseen perustuva järjestämistratkaisu on välttämätön pelastustoimen asianmukaiseksi toteuttamiseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon ensihoitopalvelujen turvaamiseksi. Oikeusministeriö on sote- ja maakuntauudistuksesta antamassaan lausunnossa (OM 170/43/2016) pitänyt perustuslain 2, 14 ja 121 §:n näkökulmasta kuitenkin tärkeänä, ettei ehdotettava sääntely mahdollista maakunnan itsehallintoon puuttumista enempää kuin se on maakuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämätöntä. Huomionarvoista on, etteivät ensihoitopalvelut kuulu pelustuslain 27 §:n 2 momentin mukaisiin pelastustoimen lakisääteisiin tehtäviin.

Edellä sanottuun nähden ei ole ongelmattonta, ettei muilla kuin järjestämisvastuussa olevilla maakunnilla olisi 8 §:n perusteella toimivaltaa osallistua pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden valmisteluun. Pelastustoimen valtakunnallisissa tavoitteissa on esitysluonnoksen valossa suurelta osin kyse kaikkiin maakuntiin kohdistuvasta yhteiskunnallisesta varautumisesta. Valtakunnallisiin tavoitteisiin voi perustelujen mukaan sisältyä myös alueellisiin erityisolosuhteisiin perustuvia yksittäisiä maakuntia koskevia tavoitteita.

Yhteistyöalueen muilla maakunnilla ei olisi lakiehdotuksen 14 §:n mukaan myöskään päätösvaltaa alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin vastaavan pelastustoimien palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella, vaikka ne osallistuisivat järjestämisvastuussa olevan maakunnan pelastustoimen rahoittamiseen. Lisäksi sisäministeriö arvioisi palvelutasopäätöksen sisällön ja viime kädessä valtioneuvosto voisi maakuntaa sitovasti määrätä pelastustoimen palvelutason. Esityksestä ei käy ilmi, millä perusteilla näin pitkälle ulottuvaa maakuntien päätösvallan rajoittamista ja valtion ohjausvaltaa pidetään tältä osin tarpeellisena. Jatkovalmistelussa on vielä syytä arvioida sääntelyn tarkoituksenmukaisuus ja tehdä säätämisyjärjestysperusteluissa asianmukaisesti selkoa maakuntien itsehallinnon kannalta merkityksellisen sääntelyn suhteesta perustuslain 2, 14 ja 121 §:ään.

Osa pelastustoimeen kuuluvista palveluista ja tehtävistä voitaisiin lakiehdotuksen 3 §:n mukaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle pelastustoimen järjestämisvastuussa olevalle maakunnalle. Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista, sekä niistä maakunnista, joille palvelut kootaan, säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Perusteluissa mainitaan näistä esimerkkinä tehtävät, jotka liittyvät kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuteen, metsäpalojen tähystykseen, hankintoihin tai tietoliikenteen järjestelmiin. Kahta viimeksi mainittua on josain määrin vaikea pitää säännösehdotuksessa tarkoitettuina ”pelastustoimen palveluina”.

Sääntelyn esikuvana lienee ollut sote-järjestämislakiehdotuksen 11 §, joka kohdistuu laajasti maakuntien järjestämisvastuulle osoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. On sen sijaan varsin kyseenalaista, että viiden maakunnan järjestämisvastuulle osoitettavien pelastustoimen tehtävien osalta voitaisiin katsoa olevan vastaavanlaisia palvelujen edelleen keskittämistarpeita. Kun lisäksi otetaan huomioon maakuntakohtaiset toimintavelvoitteet ja se, ettei muilla yhteistyöalueen maakunnilla olisi ehdotuksen mukaan toimivaltaa keskitettävien palvelujen osalta, valtuutuksen perusteella jää varsin avoimeksi kysymys valtuutuksen suhteesta perustuslain 121 §:stä johdettavaan vaatimukseen maakuntien tehtävien säätämisestä lailla. Sääntelyn tarve ja sisältö on syytä arvioida jatkovalmistelussa uudelleen.

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää pelastustoimen yhteistyöalueen yhteistyösopimuksesta, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen tai jos siinä on sovittu 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuista asioista siten, ettei sopimus ole pykälän 1 momentin mukainen tai palvelutaso ei täytä pelastustoimen palvelutason vaatimuksia.

Maakuntien itsehallinnon näkökulmasta asianmukaisinta olisi, että valtioneuvostolla olisi ainoastaan viimekätinen toimivalta päättää yhteistyösopimuksesta tilanteessa, jossa yhteistyöalueen maakunnat eivät pääse sen sisällöstä sopimukseen. Siltä osin kuin valtioneuvostolle katsotaan välttämättömäksi osoittaa toimivaltaa puuttua sopimuksen sisältöön myös tilanteissa, joissa sopimus on järjestämislain vastainen, sääntelyä olisi perusteltua täydentää esimerkiksi valtioneuvoston velvollisuudella vahvistaa täytäntöönpanon kohteena oleva sopimus laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Valtioneuvoston toimivaltaa puuttua maakuntien yhteistyösopimuksiin saattaisi olla lisäksi aiheellista harkita korotettavaksi esimerkiksi rajaamalla se tilanteisiin, joissa sopimus on olennaisesti ehdotetussa sopimuksen sisällölle säädettyjen vaatimusten vastainen.

Aluejako kielellisten oikeuksien kannalta

Pelastustoimen palveluja keskitettäessä ja hallintoa uudistettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota kielellisiin oikeuksiin. Kielellisten vaikutus-

ten arvioinnissa tulisi noudattaa oikeusministeriön ohjetta kielellisten vaikutusten arviointiin (Selvityksiä ja ohjeita 47/2016). Kielellisten oikeuksien toteutuminen tulisi nähdä osana kokonaisuutta kun pyritään parantamaan pelastustoimen palveluiden saatavuutta ja laatua.

Kun palvelujen tuottajina käytetään yksityisiä, viranomaisten on sekä hankinta- että sopimusvaiheessa noudatettava kielilain (423/2003) 25 §:ää, jossa säädetään yksityisten kielellisestä palveluvelvollisuudesta. Vastaavat säännökset ovat saamen kielilain (1086/2003) 18 §:ssä ja viittomakielilain (359/2015) 3 §:ssä. Käytännössä viranomaiset eivät aina ole huomanneet noudattaa kyseisiä säännöksiä. Lakiehdotuksen perusteluihin tulisikin harkita otettavaksi mainita kyseisistä lainkohdista.

Ehdotetun lain 13 §:ssä säädettäisiin pelastustoimen palvelutasosta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että alueelliset ja paikalliset tarpeet saattavat myös edellyttää kielellisen palvelutason määrittelyä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että asukkaiden kielelliset oikeudet huomioidaan kun arvioidaan pelastustoimen palveluiden laatua ja saatavuutta uudelleenorganisoinnin yhteydessä.

Pelastustoimen palvelujen tuottaminen

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan olisi 5 §:n 1 momentin mukaan omassa toiminnassaan erotettava pelastustoimen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Palvelujen tuottamisesta vastaisi maakuntalain 9 luvussa tarkoitettu palvelulaitos.

Pykälän 2 momentin mukaan ”pelastustoimen palvelujen tuottamisessa voidaan oman toiminnan lisäksi käyttää vapaaehtoista palokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa tai muuta yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan”. Sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena todetaan olevan voimassa olevasta pelastuslain 25 §:stä poiketen sen mahdollistaminen, että pelastustoimen palvelujen tuottamisessa voitaisiin käyttää muutakin kuin pelastusalaalla toimivaa yhteisöä, kuten yhtiötä. Ehdotusta ei ole laajemmin perusteltu.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että maakuntien järjestämistä vastuulle kuuluvissa pelastustoimen tehtävissä on kokonaisuutena arvioiden mahdollista katsoa olevan kysymys julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:n merkityksessä. Mainitun perustuslain säännöksen 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 voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Sopimuspalokuntien ja pelastustoimen alalla toimivien vapaaehtoisten yhdistysten käyttämiselle pelastusviranomaisen apuna on epäilemättä esitettävissä perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta asianmukaiset ja vakiintuneeseen käytäntöön kiinnittyvät perustelut. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että esitysluonnoksessa ehdotetaan voimassa olevaan pelastuslain 25 §:ään nähden uutta sääntelyä – eikä pelastuslain 25 § ole sekään ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana – sääätämisyjärjestysperusteluissa on välttämätöntä tehdä asianmukaisesti selkoa sääntelyn suhteesta perustuslain 124 §:ään ja huolehtia muutoinkin siitä, että sääntely vastaa perustuslain vaatimuksia.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön viitaten huolehtia pelastustoimen kaltaisessa tosiasiallisessa toiminnassa pääosin sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (esim. PeVL 41/2016 vp, PeVL 27/2014 vp, PeVL 20/2002 vp, 24/2001 vp). Edellä sanottuun nähden on vaikeasti sovitettavissa lakiehdotuksen lähtökohta siitä, että palvelujen tuottamisessa voitaisiin käyttää myös muita kuin pelastuslalla toimivia yhteisöjä. Ehdotus vaatii tältä osin uudelleenarvointia ja kestäviä lisäperusteluja.

Oikeusministeriö huomauttaa, että myös hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi yksityisten toteuttamassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois. Eri asia on, että esimerkiksi hallintolain merkitys rajoittuu tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä lähinnä hallintolain 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen (ks. myös PeVL 27/2014 vp).

Esitysluonnoksessa on jätetty huomiotta, että lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentti poikkeaa pelastuslain 25 §:stä myös siinä, että voimassa olevan säännöksen mukaan sopimuspalokunnalla tai muulla pelastustoimen alalla toimivalla yhteisöllä voi olla ainoastaan pelastusviranomaista avustava asema. Avustavat pelastustoimen tehtävät on puolestaan voimassa olevassa laissa säännösperusteisesti sidottu pelastuslain 32 §:ssä tarkoitettuihin kiireellisiin suojaamis- ja pelastamistehtäviin onnettomuustilanteissa. Esitysluonnoksen perusteluista ei käy ilmi, onko sääntelyn soveltamisalaa tarkoitettu edellä mainituilta osin nimenomaisesti muutettavaksi. Perusteluissa todetaan ainoastaan, ettei sopimuspalokunnille ja muille yhteisöille saisi antaa tehtäviä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan on selvää, että päävastuu pelastustoimen palvelujen tuottamisessa tulee olla viranomaisella ja ulkopuoli-

silla palveluntuottajilla voi olla ainoastaan viranomaista avustava ja viranomaistoimintaa täydentävä asema. On lisäksi syytä todeta, että julkisen hallintotehtävän antamista koskevasta sääntelystä tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan käydä riittävän yksiselitteisesti ilmi, mitä tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuoliselle on mahdollista antaa ja millä edellytyksillä (esim. PeVL 27/2014 vp, PeVL 11/2002 vp, PeVL 20/2002). Viime kädessä toimivaltuuksien sääntelyn tulee olla täsmällistä. Vaikka lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuille yhteisöille ei ole ehdotettu annettavaksi erityisiä toimivaltuuksia, pelastuslain 34 §:n nojalla on mahdollista, että pelastustoimintaa johtaa tilapäisesti sopimuspalokuntaan kuuluva virkavastuun alaisena siihen saakka, kun toimivaltainen pelastusviranomainen ottaa pelastustoiminnan johtaakseen. Tällaiseen tehtävään liittyy julkisen vallan käyttämisenä pidettävää toimivaltaa. Perustuslain 124 §:n vaatimusten täyttymistä ei siten voida arvioida ottamatta huomioon pelastustoimen sääntelyn kokonaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on meripelastuslakiehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 24/2001 vp) pitänyt sinänsä mahdollisena sääntelyä, jossa ulkoistamismahdollisuuden piiriin kuuluvat meripelastustoimen avustavat tehtävät sidotaan meripelastuslain 1 §:stä ilmenevään meripelastustoimen yleismääritelmään ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen rajataan säännöspäätöksellisesti ulkoistamismahdollisuuden piiriin kuuluvista meripelastustoimen avustavista tehtävistä. Kyse on viimeksi mainitulta osin perustuslain 124 §:n kannalta kuitenkin ainoastaan informatiivisesta sääntelystä. Käytännön soveltamistilanteissa saattaa olla myös vaikeaa määritellä, mitä on pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä. Oikeusministeriö onkin pelastuslakiehdotuksesta aikanaan antamassaan lausunnossa (OM 205/43/2009; 15.2.2010) katsonut, että jollei pelastustoimen avustavien tehtävien piiriä ole pelastustoimen erityisluonteen vuoksi mahdollista säännöspäätöksellisesti tarkemmin yksilöidä (muutoin kuin kiinnittämällä sääntely pelastustoimen määritelmäsäännökseen), laissa olisi asianmukaista pyrkiä täsmentämään, mitä yksittäisiä tehtäviä sopimuspalokunnille ei voida antaa.

Ehdotettu 5 §:n 2 momentti vaatii kaiken kaikkiaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta perusteellista uudelleenarviointia ja jatkovalmistelua. Jatkovalmistelussa saattaisi olla syytä harkita, että pelastustoimen avustavia tehtäviä koskeva sääntely jätettäisiin uudistamisen kohteena olevan pelastuslain varaan. Pelastustoimen järjestämislakiin voitaisiin ottaa tätä koskeva viittaussäännös.

Ohjaus ja valvonta

Jos pelastustoimen palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta tai palvelujen kustannusvaikuttavaa ja tehokasta järjestämistä, eikä korjaavista toimenpiteistä ole sovittu laissa tarkoitettussa yhteistyösopimuksessa sen 11 §:n mukaisessa neuvottelussa, valtioneuvosto

voisi velvoittaa maakunnan tekemään tarvittavat muutokset sen järjestämisvastuulla olevaan pelastustoimeen. Perustelujen mukaan valtioneuvoston päätös voisi kohdistua esimerkiksi tarkoituksenmukaiseen henkilöstörakenteeseen, toimintavalmiuden määrittelyyn ja ajoneuvokaluston yhdenmukaistamiseen.

Pelastustoimen yleinen johtaminen, ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta sekä pelastustoimien palveluiden saatavuuden ohjaus ja valvonta kuuluisivat ehdotetun 6 §:n mukaan sisäministeriölle. Tässä tarkoituksessa sisäministeriö vastaisi palvelutason lainmukaisuuden arvioinnista ja palvelutasopäätösten seurannasta (14 §). Lisäksi se voisi antaa ehdotetun 15 §:n nojalla määräyksen palvelutasossa olevien huomattavien puutteiden korjaamisesta. Kyseinen passiivimuotoon laadittu säännös on syytä muotoilla siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, mille taholle määräys voidaan antaa. Perusteluissa on lisäksi syytä tehdä selkoa lakiehdotuksen 14 ja 15 §:n välisestä suhteesta.

Järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaisi lakiehdotuksen 3 §:n mukaan palvelun tuottamisen valvonnasta. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä keinoja järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla olisi valvonnan toteuttamiseksi ja millä edellytyksillä se voisi puuttua valvonnallisessa tarkoituksessa sen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuotantoon. Lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä maakunnan ohjaus- ja valvontavaltuuksista. Jos maakunnan ohjaus- ja valvontatoimivaltuuksien katsotaan johtuvan ehdotetusta maakuntalaista, tästä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa jatkovalmistelussa.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen

