

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 32/2001 vp**

Hallituksen esitys laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta (HE 111/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Mika Kättö, sisäasiainministeriö
- valtiotieteen maisteri, selvitysmies Pekka Myllyniemi
- erityisasiantuntija Outi Suviranta, oikeusministeriö
- johtava lakimies Antero Oksanen, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää.

Valiokunta on saanut professori Aimo Rynnäseltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Tämän lain perusteella järjestetään kuntien yhteistoiminta pelastustoimilaissa tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Esityksen mukaan valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin. Tällaiseen alueeseen kuuluvien kuntien tulee tehdä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä vuoden 2002 loppuun mennessä. Yhteistoiminta järjestetään kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Kuntien yhteistoiminta alkaa vuoden 2004 alusta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2002.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään lakiehdotusta kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta. Perustelujen mukaan lakiehdotuksen ei voida katsoa puuttuvan perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon siten, että se rajoittaisi kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Koska asia kuitenkin voi olla tulkinnanvarainen, katsotaan esityksessä, että säätämisyjärjestyksestä tulisi saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II).

Esityksen keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys koskee kuntien lakisääteisen yhteistoimintavelvoitteen sopivuutta kunnalliseen itsehallintoon. Kuten valiokunta on aiemmin todennut, pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan (PeVL 31/1996 vp, s. 1/II). Tätä on periaatteessa pidetty mahdollisena myös perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. mainittu lausunto ja siinä esitetyt tapaukset) siitä huolimatta, että valiokunta on katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittavan tietyssä määrin kunnallista itsehallintoa. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksenteokjärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa.

Näiden näkökohtien kannalta valiokunta pitää merkityksellisenä, että pelastustoimen nykyaikaisia vaatimuksia ei ole hallituksen esityksen mukaan mahdollista täyttää täysimääräisesti kuntakohtaisessa järjestelmässä tai se tulisi liian kalliiksi. Riittävän suorituskykyisten pelastuslaitosten turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan pelastustoimen palvelujen tuottamista kuntien yhteisesti ylläpitämällä pelastustoimen alueilla.

Uudistuksella pyritään tehostamaan pelastustoimen voimavarojen käyttöä järjestämällä pelastustoimi nykyistä suurempiin yksiköihin. Alueen vastuulle tulevat kaikki pelastustoimilaisissa tai muussa laissa kunnalle säädetyt pelastustoimen tehtävät. Asianomaisen pelastustoimen alueen kuntien tulee tehdä sopimus yhteistoiminnan järjestämisestä. Tästä sopimuksesta on voimassa, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaisissa. Tarkoitus on, että pelastustoimen tehtävät voisi hoitaa joku alueen kunta tai tehtävää varten olisi mahdollista perustaa kuntayhtymä.

Valiokunnan käsityksen mukaan käsillä on tilanne, jossa pelastustoimen hoitaminen on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä tosiasialisesti tullut luonteeltaan ylikunnalliseksi tehtäväksi. Uudistus ei lisää kunnille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä. Asianomaiset kunnat voivat järjestää yhteistoiminnan sopimallaan tavalla, ja tätä sopimusta oikeudellisesti arvioidaan soveltuvin osin kuntalain säännösten perusteella kuntien yhteistoiminnasta. Sääntely on valiokunnan mielestä sopusoinnussa perustuslaissa säädetyin kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Valtioneuvoston tehtävät

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan valtioneuvosto määrää kuntia kuuluaan maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, valtioneuvoston päätös on hallintopäätös, josta voidaan valittaa siten kuin hallintokäyttölaissa säädetään. Perusteluissa mainitaan myös, että päätös tehtäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa ja että tästä syystä valtioneuvoston ohjesääntöä on tarkoitus muuttaa. Valtioneuvoston tällainen päätösvalta ei ole valiokunnan mielestä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentti koskee valtioneuvoston roolia siinä tapauksessa, että pelastustoimen alueen kunnat eivät pääse lain mukaisessa määräajassa sopimukseen yhteistoiminnan järjestämisestä. Tällöin ehdotuksen mukaan

valtioneuvosto määrää yhteistoiminnan ehdoista.

Valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, koska kuntien 1 momenttiin perustuva sopimisvalta korvautuisi valtioneuvoston päätöksellä yksipuolisesti asetettavilla yhteistoiminnan ehdoilla. Valtioneuvoston valtaa rajoittaisivat kuitenkin nyt säädettävän lain säännökset, lähinnä sen 1 §, yhdessä pelastustoimilain vielä mahdollisesti muutettavien aineellisten säännösten kanssa pelastustoimesta. Oleellisia rajoituksia aiheutuisi lisäksi hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista. Valtioneuvoston päätös olisi valituskelpoinen. Valiokunta ei pidä näin ymmärrettyä valtioneuvoston määräysvaltaa ristiriitaisena perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Ehdotetun sääntelyn puutteena on, ettei siitä ilmene lainkaan, minkä tyyppisiä seikkoja valtioneuvoston on mahdollista määrätä yhteistoiminnan ehdoiksi. Tämän lisäksi sääntelystä olisi syytä käydä ilmi, että valtioneuvoston määräys on voimassa vain siihen asti, kun asianomaiset kunnat pääsevät sopimukseen.

Valiokunta pitää edellä esitetystä huolimatta aiheellisena vielä harkita koko 4 §:n 2 momentin säätämisen tarpeellisuutta. Tulisi esimerkiksi selvittää, millä tavoin sääntelyn aineellinen tavoite on saavutettavissa, jos pelastustoimilain nykyisen 81 §:n kaltaisia säännöksiä sovelletaan pelastustoimen alueen kuntiin, jotka eivät

ole päässeet sopimukseen yhteistoiminnan järjestämisestä.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin säännös siitä, että lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa, voidaan poistaa tarpeettomana (vrt. PeVL 28/2000 vp, s. 4/II). Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan perusteella on muutoinkin selvää, että maakunnalla on lainsäädäntövalta palo- ja pelastustointa koskevissa asioissa.

Ehdotetun uudistuksen takia on aiheellista kiinnittää huomiota siihen kehitykseen, joka seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettavista, kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille yksiköille. Tällainen tosiasiallinen kehitys, olipa kysymys tehtävien lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta siirtämisestä tai siitä, siirretäänkö tehtäviä hoidettaviksi viranomaisorganisaatiossa tai yhtiömuodossa, heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että kuntien päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 32/2001 vp — HE 111/2001 vp

Helsingissä 26 päivänä syyskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Ilkka Taipale /sd
	Jouko Jääskeläinen /kd	vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok
	Saara Karhu /sd	Veijo Puhjo /vas.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.