

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS**Päätös**

H701/2022

08.03.2022

Dnro 20277/03.04.04.04.07/2021

Asia Pelastustoimen alueen yhteistoiminnan järjestämistä koskeva valitus**Muutoksenhakijat** Varkauden kaupunginhallitus, Rautavaaran kunnanhallitus, Kaavin kunnanhallitus ja Tuusniemen kunnanhallitus**Päätös, jota muutoksenhaku koskee**

Valtioneuvosto 22.12.2020 nro SM/2020/104

Asian taustaa

Valtioneuvosto oli 25.6.2020 tekemällään päätöksellä (528/2020) muuttanut pelastustoimen aluejaosta annettua valtioneuvoston päätöstä (174/2002). Päätöksen perusteella, siltä osin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa nyt on kysymys, Joroisten kunta siirtyi Etelä-Savon pelastustoimen alueesta Pohjois-Savon pelastustoimen alueeseen 1.1.2021 lukien. Päätöksessä todetaan, että pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä ja että uusi sopimus tulee olla saatettuna voimaan viimeistään uuden aluejaon tullessa voimaan. Päätöksen mukaan määräaika pelastuslain 24 §:n 3 momentissa tarkoitettujen voimassa olevien sopimuksien muuttamiselle oli 31.10.2020.

Valtioneuvoston ratkaisu

Valtioneuvosto on yleisistunnossaan 22.12.2020 pelastuslain 24 §:n 4 momentin nojalla päättänyt, että Pohjois-Savon pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien pelastustoimen yhteistoiminta järjestetään 1.1.2021 alkaen siinä muodossa, jossa Pohjois-Savon aluepelastuslautakunta on esittänyt sen kunnille. Valtioneuvoston päätös on voimassa, kunnes asianomaisilla kunnilla on sopimus pelastustoimen järjestämisestä.

Valtioneuvosto on perustellut päätöstään seuraavasti:

Pohjois-Savon pelastustoimen alueen kunnat eivät ole hyväksyneet Pohjois-Savon aluepelastuslautakunnan esittämää voimassa olevan yhteistoimintasopimuksen muutosta. Yhteistoimintasopimuksen muutosehdotus koski Joroisten kunnan siirtymistä Pohjois-Savon pelastustoimen alueeseen ja sopimustekstin teknisiä korjauksia. Kuntien ehdolliset ja ei-hyväksytyt päätökset koskivat sopimuksen taloudenhoitokohtaa, johon Pohjois-Savon aluepelastuslautakunta ei esittänyt muutoksia verrattuna voimassa olevaan sopimukseen. Kuntien päätöksissä on esitetty kiistanalaiselle sopimuskohdalle vaihtoehtoja, jotka eivät osaltaan täytä kuntalain 57 §:n mukaisia määränemmistöä koskevia edellytyksiä perussopimuksen muuttamiselle. Sisäministeriö pyysi kaikilta Pohjois-Savon pelastustoimen alueen kunnilta ja Joroisten kunnalta lausunnon sisäministeriön ehdotusluonnokseen. Kuntien lausuntojen mukaan kuntalain 57 §:n mukaiset määränemmistöä koskevat edellytykset eivät edelleenkään täyty perussopimuksen muuttamiselle.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Muutoksenhakijat ovat yhteisessä valituksessaan vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan ja asia palautetaan valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Päätösvalta yhteistoimintasopimuksesta on siirtynyt valtioneuvostolle, kun kunnat eivät ole siitä sopineet. Valtioneuvosto on perustellut yhteistoimintasopimuksen kiistanalaista kustannustenjakoa koskevaa kohtaa sillä, että se vastaa aiempaa sopimusta. Joroinen on kuitenkin päässyt liittymään pelastustoimen yhteistoimintasopimukseen erilaisella kustannusjaolla kuin muut sopimuksen osapuolina olevat kunnat.

Perussopimuksessa jäsenkuntia tulee kohdella tasapuolisesti. Osa jäsenkunnista ei saa perusteettomasti hyötyä toisten kustannuksella. Jo aiemmin voimassa olleen ja valtioneuvoston nyt edelleen hyväksymän yhteistoimintasopimuksen 9. kohta ei täytä hallinnon tasapuolisuuden vaatimusta. Käytössä oleva maksujärjestelmä ei ole myöskään kohtuullinen.

Yhteistoimintasopimuksen määräykset ovat keskenään ristiriidassa. Sopimuksen mukaan aluepelastuslautakunnan jäsenet valitaan kuntien asukaslukujen suhteessa, kun taas kustannuksista 94 prosenttia jaetaan vuoden 2020 lopullisten kokonaismaksuosuuksien suhteessa ja vain 6 prosenttia asukaslukujen suhteessa. Käytännössä päätösvalta on Kuopion seutukunnalla, mutta asukaslukuun suhteutettuna suurimman taloudellisen vastuun kantavat Rautavaara ja Varkaus. Aluepelastuslaitos kerää vuodelta 2021 kunnilta yhteensä 20 534 596 euroa eli laskennallisesti 82,47 euroa/asukas. Kuopio maksaa yhteensä 8 217 284 euroa eli 68,89 euroa asukasta kohden, kun taas Varkaus maksaa 127,41 euroa asukasta kohden ja Rautavaara eniten eli

163,09 euroa asukasta kohden. Vain neljä kuntaa maksaa vähemmän kuin asukas pohjainen laskentatapa edellyttäisi. Osa kunnista saa siten perusteettomasti hyötyä toisten jäsenkuntien kustannuksella. Valitukseen sisältyvän taulukon mukaan Joroisten kunta maksaa 93,50 euroa asukasta kohden.

Yhteistoimintasopimuksen kustannustenjakoa koskeva määräys on poikkeuksellinen. Muiden alueiden sopimuksissa ovat käytössä asukas pohjaiset tai asukaslukuun ja riskeihin perustuvat talousmallit.

Sisäministeriö on antanut lausunnon, jossa se on tuonut esille muun ohella seuraavaa:

Sisäministeriö ei katsonut perustelluksi esittää valtioneuvoston hyväksyttäväksi sellaista sopimusmuutosta voimassa olevaan sopimukseen nähden kustannusjaon osalta, jota kannatti vain vähemmistö Pohjois-Savon pelastustoimen kunnista. Ministeriö ja valtioneuvosto eivät voi perustellusti puuttua kuntalain mukaiseen kuntien itsehallintoon vastoin kuntalain edellyttämää määräenemmistön kannatusta. Kunnilla on mahdollisuus muuttaa yhteistyösopimusta niin kustannustenjaon kuin muidenkin sopimusehdotusten osalta, mikäli ne pääsevät yhteisymmärrykseen asiasta ja muutokseen vaadittava kuntalain edellyttämä enemmistövaatimus täyttyy. Sisäministeriö ei katso perustelluksi, että valtioneuvosto ratkaisisi taloudenhoitoa koskevan kiistanalaisen kustannustenjakokysymyksen siten, että jo voimassa olevaa sopimusta muutettaisiin niin, ettei muutosehdotus täytä kuntalain 57 §:n edellyttämää enemmistövaatimusta.

Muutoksenhakijat ovat vastaselityksenään todenneet, ettei sisäministeriön lausunnossa tuoda esiin mitään uutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Suomen perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Pelastuslain 24 §:n 1 momentin mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (*alueen pelastustoimi*) siten kuin mainitussa laissa jäljempänä tarkemmin säädetään.

Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin ja vahvistetun aluejaon muuttamisesta. Päätöksen aluejaon muuttamisesta valtioneuvosto tekee omasta tai pelastustoimen alueen

kuntien kuntalain (410/2015) 57 §:n 1 momentin mukaisella enemmistöllä tekemästä aloitteesta. Aluejaon muuttamisen yhteydessä valtioneuvosto asettaa määräajan 3 momentissa tarkoitettujen voimassa olevien sopimusten muuttamiselle. Aluejakoa ja sen muuttamista koskevaa päätöstä tehtäessä on kuultava kuntia, joita aluejako tai sen muutos koskee.

Pykälän 3 momentin mukaan pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Sopimuksen hyväksymiseen ja muuttamiseen sovelletaan, mitä kuntalain 57 §:n 1 momentissa säädetään kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisesta. Sopimukseen sovelletaan muuten, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa.

Edelleen pykälän 4 momentin mukaan, jos kunnat eivät 2 momentissa tarkoitetun aluejaon muutoksen yhteydessä sovi pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä 3 momentissa tarkoitetulla tavalla valtioneuvoston asettamassa määräajassa, valtioneuvosto päättää kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista 1 momentissa tarkoitetun yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston päätös on voimassa, kunnes asianomaisilla kunnilla on sopimus pelastustoimen järjestämisestä.

Kuntalain 57 §:n 1 momentin mukaan, jos perussopimuksessa ei ole toisin sovittu, perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Yhteistoimintasopimuksen määräykset

Valtioneuvoston valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitetun Pohjois-Savon aluepelastuslautakunnan valmisteleman Pohjois-Savon alueellisen pelastustoimen yhteistoimintasopimuksen 9 §:n 5 momentin mukaan pelastustoimen kustannuksista vastaa pelastuslain 24 §:n mukaiset sopijakunnat. Pelastuslaitoksen nettokustannukset, jotka eivät sisällä poistoja, jaetaan kuntien kesken siten, että 94 % kustannuksista jaetaan vuoden 2010 lopullisten kokonaisuusmaksuosuuksien ja 6 % asukasluvun suhteessa. Lopullisen maksuosuuden laskennassa käytetään tilinpäätösvouden tammikuun 1. päivän asukaslukuja.

Samana pykälän 6 momentin mukaan Pohjois-Savon pelastuslaitokselle myöhemmin siirtyvien kuntien pelastustoimen maksuosuuden perusteena käytetään em. 94 % / 6 % -jakoa siirtymähetken jälkeisestä talousarviovuodesta alkaen. Siirtymävuoden maksuosuus ei voi kuitenkaan

olla alle Pohjois-Savon pelastuslaitoksen keskimääräisen €/asukas kokonaismaksuosuuden.

Saman pykälän 7 momentin mukaan edellisessä momentissa tarkoitettua ”nettomenojen suhdelukua” tarkistetaan vuodelle 2024 ja sen jälkeen kolmen (3) vuoden välein käyttäen jakoperusteena edellisen vuoden todellisia kustannuksia. Tarkistamisessa noudatetaan yhteistoimintasopimuksen 10 §:n periaatteita.

Saman pykälän 8 momentin mukaan kunnat voivat ottaa käyttöön riskikartoituksen, asukasluvun suurempaan painotukseen tai muuhun toimivaan kustannusjakoperusteiseen perustuvan laskentamallin.

Edelleen saman pykälän 9 momentin mukaan laskentamallin mahdollisessa käyttöönottamisessa noudatetaan yhteistoimintasopimuksen 10 §:n periaatteita.

Sopimuksen 10 §:n mukaan yhteistoimintasopimuksen muutoksista päätetään kuntalain (410/2015) 57 §:n mukaisesti.

Esitetty selvitys

Valtioneuvosto on muuttanut pelastustoimen aluejakoa 25.6.2020 tehdyllä päätöksellä siten, että Joroisten kunta on siirtynyt 1.1.2021 alkaen Etelä-Savon pelastustoimen alueelta Pohjois-Savon pelastustoimen alueeseen. Aluejaon muutoksen johdosta kuntien on tullut tehdä uusi sopimus pelastustoimen järjestämisestä valtioneuvoston asettamassa määräajassa siten, että sopimus tulee voimaan aluejaon muutoksesta lukien.

Pohjois-Savon aluepelastuslautakunnan päätöspöytäkirjasta 11.11.2020 (§ 58) ilmenee, että aluepelastuslautakunta on lähettänyt 18.8.2020 pelastustoimen muutetun yhteistoimintasopimusehdotuksen Pohjois-Savon kunnille ja Joroisten kunnalle hyväksyttäväksi. Sopimuksen muutosehdotus koski Joroisten kunnan siirtymistä Pohjois-Savon pelastustoimen alueeseen ja sopimustekstin teknisiä korjauksia. Sopimuksen taloudenhoitokohtaan (9 §) asiaa valmistellut kuntien ja alueen pelastustoimen edustajista koostunut työryhmä ei esittänyt muutoksia. Työryhmän vuoden 2019 syksyllä tekemän selvityksen mukaan alueellisilla pelastustoimilla on asukaslukuun, riskeihin ja palvelutasoon perustuvia kuntien maksuosuusmalleja. Pohjois-Savossa käytössä oleva kuntakohtaisia pelastustoimen menoja huomioiva maksuosuusmalli on käytössä kolmella muullakin alueella.

Aluepelastuslautakunnan päätöspöytäkirjasta ilmenee edelleen, että alueen 19 kunnasta 11 hyväksyi uuden sopimuksen. Kunnista seitsemän hyväksyi uuden sopimuksen ehdollisesti, ja kolme kuntaa ei hyväksynyt uutta sopimusta. Kuntien ehdolliset ja ei-hyväksytyt päätökset koskivat sopimuksen taloudenhoitopykälää.

Sisäministeriön muistiosta 17.12.2020 ilmenee, että alueen kunnilta on pyydetty lausuntoa ehdotuksesta, jonka mukaan valtioneuvosto tekisi

päätöksen Pohjois-Savon pelastustoimen alueen kuntien yhteistoiminnan järjestämisestä 1.1.2021 alkaen Pohjois-Savon aluepelastuslautakunnan esittämän sopimuksen mukaisesti. Kymmenen kuntaa ilmoitti, ettei niillä ole ehdotukseen huomautettavaa. Näiden kuntien asukasluku on 80,8 prosenttia alueen asukasluvusta, mutta kuntien lukumäärä jää alle kuntalain 57 §:n edellyttämän määrän. Lausuntojen perusteella kustannusten jakoperusteet ovat edelleen erimielisyyden aihe yhteistoimintasopimuksessa. Kustannusten jakoon tyytymättömien kuuden kunnan asukasluku on yhteensä 36 102, eli 14,5 prosenttia alueen asukasluvusta jääden siten alle puoleen kyseisten kuntien asukasluvusta. Kuntien lukumäärä jää myös alle muutokseen vaadittavan 13 kunnan määrän. Ehdotettu yhteistoimintasopimus vastaa kiistanalaisen kustannustenjakokohdan osalta voimassa olevaa sopimusta. Sisäministeriö on päättänyt ehdottaa, että Pohjois-Savon pelastustoimen alueelle valmisteltu sopimusehdotus hyväksyttäisiin valtioneuvostossa sellaisenaan, koska kuntalain 57 §:n edellytykset täyttyviä ja siten toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja ei ole kuntien lausunnoissa esitetty.

Oikeudellinen arviointi

Joroisten kunnan siirtyminen Pohjois-Savon pelastustoimen alueeseen on edellyttänyt laajentunutta aluetta koskevan uuden yhteistoimintasopimuksen tekemistä. Kunnat eivät ole määräajassa päässeet yhteisymmärrykseen uuden tai muutetun sopimuksen sisällöstä. Valtioneuvosto on tämän vuoksi vahvistanut yhteistoiminnassa noudatettavat ehdot, joita tulee noudattaa, kunnes kunnilla on sopimus pelastustoimen järjestämisestä.

Muutoksenhakijoina olevat kunnat vaativat, että valtioneuvoston päätös kumotaan, koska päätöksellä noudatettavaksi vahvistetun aluepelastuslautakunnan sopimusehdotuksen taloudenhoitoa koskevaa 9 §:ää on pidettävä lainvastaisena. Muutoksenhakijoiden mukaan osa kunnista saa perusteetonta etua toisten kuntien kustannuksella ja Joroisten kunta pääsee liittymään yhteistoimintaan toisista kunnista poikkeavilla ehdoilla.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistavana, onko valtioneuvosto voinut pelastuslain 24 §:n 4 momentin perusteella laillisesti päättää, että kuntien välisessä kustannustenjaossa noudatetaan aluepelastuslautakunnan sopimusehdotuksen taloudenhoitoa koskevaa 9 §:ää siihen saakka, kunnes kunnilla on sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole ratkaistavana aluepelastuslautakunnan sopimusehdotuksen yksittäisten määräysten lainmukaisuutta koskeva osapuolten välinen riita eikä maksuosuuksien oikea suuruus.

Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että muutoksenhakijat ovat olleet osapuolina aiemmassa Pohjois-Savon alueellisen pelastustoimen yhteistoimintasopimuksessa. Joroisten kunnan liittyminen yhteistoimintaan on johtanut tarpeeseen muuttaa sopimusta. Muutoksenhakijat ovat tässä yhteydessä pyrkineet saamaan muutoksen myös niihin periaatteisiin, joiden nojalla kustannusten jako kuntien välillä on aiemman sopimuksen perusteella määrätty. Muutokselle ei ole ollut saatavissa kuntalain 57 §:n

1 momentissa tarkoitettua määränemmistöä. Valtioneuvosto on näissä oloissa pitänyt kunnallisen itsehallinnonkin kannalta perusteltuna sitä, että se ei puutu kuntien väliseen kustannustenjakoa koskevaan erimielisyyteen, vaan vahvistaa väliaikaisesti noudatettavaksi aiempaa kustannustenjakomallia vastaavan sopimusehdotuksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kunnallisen itsehallinnonkin kannalta on ollut perusteltua, että valtioneuvosto on päättäessään pelastuslain 24 §:n 4 momentin nojalla kuntien välisessä yhteistyössä väliaikaisesti noudatettavasta kustannustenjaosta perustanut päätöksensä kyseisten kuntien väliseen aiempaan sopimukseen. Asiassa ei muutoksenhakijoiden esittämien laskelmienkaan perusteella ole myöskään ilmennyt, että kustannusten jako olisi erityisen suotuisa yhteistoimintaan nyt liittyvän Joroisten kunnan kannalta.

Valtioneuvosto on voinut pelastuslain 24 §:n 4 momentin nojalla vahvistaa, että Pohjois-Savon pelastustoimen alueen yhteistoiminnassa tulee väliaikaisesti noudattaa aiemmin voimassa olleen yhteistoimintasopimuksen ehtoja yksinomaan aluejaon muutoksesta johtuvien vähäisin muutoksin. Valtioneuvoston päätös ei ole valituksessa esitetyistä syistä lainvastainen.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Outi Suviranta
oikeusneuvos

Janne Aer
oikeusneuvos

Petri Helander
oikeusneuvos

Monica Gullans
oikeusneuvos

Juha Lavapuro
oikeusneuvos

Elina Ranz
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Muutoksenhakijat, oikeudenkäyntimaksu 510 euroa
Sisäministeriö
✓ Pohjois-Savon pelastuslaitos / pelastusjohtaja

Asiakirjan oikeaksi todistaa



Jaostosihteeri Milla Jokinen