



Lausunto kunnallisvalitukseen / Varkauden kaupunki

Kaupunginlakimies Vesa Toivanen Kaupunginkanslia

Valitus ja valituksenalainen päätös

Varkauden kaupunki on tehnyt Itä-Suomen hallinto-oikeudelle valituksen Pohjois-Savon aluepelastuslautakunnan päätöksestä 27.1.2022, jolla lautakunta hylkäsi Varkauden kaupungin tekemän oikaisuvaatimuksen Pohjois-Savon aluepelastuslautakunnan päätöksestä 24.11.2021 koskien varallaolon kompensatiokeinoja.

Aluepelastuslautakunta on päätöksellään 24.11.2021 § 28 hyväksynyt toimintamallin, jossa toimintavalmiuden rungon muodostavat nykyisten viiden 24/7-pelastusaseman lisäksi perustettavat seitsemän päätöksessä mainittua 24/7 välittömän lähtövalmiuden pelastusasemaa, ja jota tukee vapaamuotoinen 30 minuutin varallaolojärjestelmä edellä esitetyllä tavalla. Päätöksen mukaan toimintavalmiuden seurannan ja palvelutasopäätöksen tavoitteiden toteutumisen mukaisesti järjestelmää voidaan tarkastella ja muuttaa. Toiminnan suunnittelu, yleistyöaika tekevien henkilöiden kartoittaminen ja lisähenkilöstön rekrytointi voidaan käynnistää välittömästi, siten että uusia 24/7 paloasemia voidaan käynnistää henkilörekrytoinnin onnistumisen ja lisätalousarvion mukaan keväällä 2022.

Varkauden kaupunki on vaatinut päätösten kumoamista ja asian uudelleen käsittelyä sekä täytäntöönpanokieltoa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt aluepelastuslautakunnalta ja kaupunginhallitukselta lausuntoa valituksen johdosta 6.5 mennessä.

Valituksen oikeudellista arviointia ja johtopäätökset

Valituksessa on pääosin uudistettu samat valitusperusteet kuin oikaisuvaatimuksessa.

Valituksessa on esitetty väite siitä, että aluepelastuslautakunnan päätös 24.11.2021 olisi koskenut Pohjois-Savon alueellista pelastustoimea koskevan yhteistoimintasopimuksen 5 §:ssä mainittua palvelutason kohottamista ja sopimuskohdassa mainittua kustannusjakoa.

Väite on virheellinen. Asiassa ei ole kyse yhteistoimintasopimuksen 5 §:ssä mainitusta palvelutason muuttamisesta eikä yksittäisen kunnan palvelutason tarkistamisesta. Aluepelastuslautakunnan päätöksessä 24.11.2021 on ollut kyse nykymuotoisen varallaolojärjestelmän kompensatiosta vähentämällä varallaoloa ja vastaavasti työajalla olevan henkilökunnan lisäämisestä. Palvelutaso on tarkoitus säilyttää muutoksessa ennallaan.



20.04.2022

Aluepelastuslautakunta on päätöksellään 24.11.2021 hyväksynyt operatiivisen toimintamallin, joka on koskenut toimintavalmiuden runkoa päätöksessä tarkemmin määritellyin tavoin. Aluepelastuslautakunnan päätös ei sen sijaan ole koskenut kuntien maksuosuuksia, eikä siitä ole tehty tässä yhteydessä myöskään päätöstä. Alueellisen pelastustoimen taloudenhoidosta on annettu tarkemmat määräykset yhteistoimintasopimuksen 9 §:ssä, jossa todetaan mm. seuraavaa:

”Pelastuslaitoksen taloutta hoitaa ja siitä vastaa Kuopion kaupunki. Kunnille varataan mahdollisuus antaa lausunto talousarvioehdotuksesta. Pelastuslaitos on itsenäinen taseyksikkö kaupungin kirjanpidossa. Kaupunginvaltuusto hyväksyy sille nettomääräisesti sitovan talousarvion. Aluepelastuslautakunta hyväksyy käyttösuunnitelman, jossa osoitetaan määrärahat pelastustoimen vastuualueille ja pelastuslaitoksen muihin toimintoihin sekä määrätään kuntien maksuosuudet.

Taseyksikön kirjanpito eriytetään kaupungin kirjanpidossa siten, että siitä voidaan laatia oma tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase. Kaupungin tilinpäätöksessä pelastuslaitoksen tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase yhdistellään kaupungin tilinpäätökseen rivi riviltä.

Pelastustoimen kustannuksista vastaa pelastuslain 24 § mukaisesti sopijakunnat. Pelastuslaitoksen nettokustannukset, jotka eivät sisällä poistoja jaetaan kuntien kesken siten, että 94 % kustannuksista jaetaan vuoden 2010 lopullisten kokonaismaksuosuuksien ja 6 % asukasluvun suhteessa. Lopullisen maksuosuuden laskennassa käytetään tilinpäätösvouden tammiukuun 1. päivän asukaslukuja.

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.”

Aluepelastuslautakunnan 24.11.2021 päätöksen mukaan mm. henkilömäärän lisäys otetaan huomioon vuoden 2022 lisätalousarviossa, jonka valmistelu on tällä hetkellä käynnissä. Kustannusten määräytymistä koskeva seikka tulee vielä erikseen aluepelastuslautakunnan ja kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi yhteistoimintasopimuksen 9 §:n mukaisesti.

Valituksessa on esitetty, että päätös on vastoin perussopimusta, asiassa on oltava kuntien kuulemiset ja päätetty maksujärjestely ei ole kohtuullinen ja tasapuolinen kuntia kohtaan.

Alueellisen pelastustoimen järjestämistä koskevassa yhteistoimintasopimuksessa, mihin väitteessä ilmeisesti viitataan, ei ole tarkempia määräyksiä kuntien kuulemisesta pelastustoimen järjestämiseen kohdistuvien muutosten käsittelystä. Asian valmistelussa on kuitenkin kuultu hyvin laajasti alueen kuntia. Aluepelastuslautakunta on lähettänyt 27.9.2021 Pohjois-Savon kunnille kaikki valmistelussa olleet vaihtoehdot varallaolon poistumisen kompensatiokeinoiksi kustannusvaikutuksineen lausunnon antamista varten. Varallaolon muutos- ja kompensatiokeinosta on lisäksi pidetty kuntatilaisuudet 21.5.2021 ja 7.10.2021. Varkauden kaupunginhalitus on antanut asian johdosta lausunnon 25.10.2021 ja kuntatilaisuudessa 7.10.2021 Varkauden kaupunkia on edustanut apulaiskaupunginjohtaja Joonas Hänninen. Kuten edellä on todettu, alueellisen pelastustoimen ta-



20.04.2022

loudenhoito ja kustannusjako osapuolten kesken on määritelty yhteistoimintasopimuksessa.

Valituksessa on esitetty väite siitä, että asiassa ei tule tehdä valtioneuvoston päätökseen SM/2020/104 nojaavia päätöksiä, koska päätös ei ole lainvoimainen. Todettakoon tässä yhteydessä, että korkein hallinto-oikeus on antanut 8.3.2022 päätöksen H701/2022, jolla korkein hallinto-oikeus on hylännyt mainitusta valtioneuvoston päätöksestä tehdyn valituksen.

Valtioneuvoston päätöksen mukaan Pohjois-Savon pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien pelastustoimen yhteistoiminta järjestetään 1.1.2021 alkaen siinä muodossa, jossa Pohjois-Savon aluepelastuslautakunta on esittänyt sen kunnille. Päätöksen liitteenä on ollut aluepelastuslautakunnan kokouksessaan 11.11.2020 hyväksymä yhteistoimintasopimus, mikä on siten tullut noudatettavaksi em. valtioneuvoston päätöksellä 1.1.2021 sellaisenaan ja mihin myös tässä lausunnossa on viitattu.

Korkein hallinto-oikeus mm. katsonut päätöksen perusteluissa, että kunnallisen itsehallinnonkin kannalta on ollut perusteltua, että valtioneuvosto on päättäessään pelastuslain (379/2011) 24 §:n 4 momentin nojalla kuntien välisessä yhteistyössä väliaikaisesti noudatettavasta kustannustenjaoista 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 vähäisten muutosten. Valtioneuvoston päätös ei ole valituksessa esitetyistä syistä lainvastainen. Valtioneuvoston päätöksestä tehdyllä valituksella ei siten ole asiassa merkitystä.

Valituksessa on esitetty väite siitä, että aluepelastuslautakunnan päätöstä 24.11.2021 rasittaa menettelyvirhe, koska muutoksenhakijan käsityksen mukaan asian käsittelyyn osallistunut lautakunnan jäsen Joonas Pellikka on ollut hallintolain 28 § 1 momentin 7 kohdan (yleislausekejäävi) perusteella esteellinen. Valituksessa on esteellisyyden muodostavana seikkana tuotu esiin se, että Pellikka on kantajana palkan määräytymistä koskevassa oikeusriidassa, jossa vastaajana on Kuopion kaupunki.

Väite esteellisyydestä on virheellinen. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan luottamushenkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Pellikan ja Kuopion kaupungin välisessä oikeudenkäynnissä on kyse siitä, ovatko aiemmin varallaolona suoritettut tunnit katsottavissa työajaksi ja siten täyteen palkkaan oikeuttavaksi ajaksi. Kanne koskee useita muitakin tuolloin työsuhteessa olleita työntekijöitä. Aluepelastuslautakunnan päätös 24.11.2021 koskee tulevaa varallaolojärjestelmän kompensointia. Valituksenalainen päätös ei sen sijaan ole koskenut millään tavoin riidanalaista oikeuskysymystä, eikä päätöksellä ole vaikutusta Pellikan asemaan tai etuun suhteessa Kuopion kaupunkiin tai muuhunkaan Pohjois-Savon alueellisen pelastustoimen järjestämiseen liittyvään kuntaan. Pellikka ei ole myöskään työsuhteessa mainittuihin tahoihin. Esteellisyysperusteita tulee yleisen oikeusperiaatteen mukaisesti tulkita muutoinkin suppeasti, eikä laajentavasti. Valituksessa ei siten ole esitetty perustetta Pellikan esteellisyyden osalta.



20.04.2022

Valituksessa on vaadittu myös päätöksen täytäntöönpanokieltoa. Kaupunki vastustaa vaatimusta. Aluepelastuslautakunnan päätöksessä 24.11.2021 mainittuja muutoksia ei ole vielä pantu täytäntöön. Nykymuotoista varalaolojärjestelmää on oikeuskäytännön perusteella kuitenkin muutettava ja muutokset on tarkoitus tehdä syksystä 2022 alkaen, jotta alueellisen pelastustoimen palvelutaso ja yhteiskunnan turvallisuus voidaan säilyttää. Pelastuslain 27 §:n mukaan alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta ja pelastuslaitoksen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä muista tässä laissa sille säädetyistä tehtävistä.

Pelastuslaitoksen tulee mm. huolehtia alueellaan:

- 1) pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa;
- 2) pelastustoimen valvontatehtävistä;
- 3) väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä;
- 4) pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä.

Esitettyssä mallissa toimintavalmiuden rungon muodostavat välittömän lähtövalmiuden pelastusasemat riskiruutujen tavoiteaikojen ja tavoitteiden mukaisesti. Päätöksen asettaminen täytäntöönpanokieltoon tulisi aiheuttamaan merkittävää haittaa pelastustoimen lakisääteisten tehtävien järjestämiselle. Kun lisäksi otetaan huomioon, että valitus on ilmeisen perusteton, vaatimusta täytäntöönpanokiellosta ei tule hyväksyä.

Yhteenveto ja vaatimukset

Pelastuslain 24 §:n 1 momentin mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (*alueen pelastustoimi*) siten kuin mainitussa laissa tarkemmin säädetään. Pelastuslain 27 §:n 1 momentin mukaan alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta ja pelastuslaitoksen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä muista mainitussa laissa sille säädetyistä tehtävistä.

Yhteistoimintasopimuksen pelastustoimi järjestetään Kuopion kaupungin hallintosäännön mukaisesti ja alueellisen pelastustoimen hallinnosta vastaa Kuopion kaupunki. Pelastuslaitoksen hallintoa varten Kuopion kaupunki asettaa toimikaudekseen aluepelastuslautakunnan, joka toimii Kuopion kaupunginhallituksen alaisena. Aluepelastuslautakunta on asemaltaan kuntalain (410/2015) 51 §:n tarkoittama yhteinen lautakunta. Aluepelastuslautakunnan organisaatiosta, tehtävistä ja ratkaisuvallasta määrätään Kuopion kaupungin hallintosäännössä. Kuopion kaupungin hallintosäännön 43 §:n mukaan Pohjois-Savon alueellinen pelastustoimi vastaa toimialueensa pelastustoimen ylläpidosta ja sen palvelujen tuottamisesta, kuten pelastustoimea koskevassa lainsäädännössä ja muissa säännöksissä on edellytetty.



Aluepelastuslautakunta on voinut sille kuuluvan harkintavaltansa puitteissa päättää pelastustoimen järjestelyistä ja siihen liittyvistä varallaolon kompensatiokeinoista 24.11.2021 päätöksessä tarkemmin määrätyn tavoin.

Aluepelastuslautakunnan päätös 24.11.2021 ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai ole muutoinkaan lainvastainen. Lautakunta ei ole myöskään ylittänyt päätöstä tehdessään toimivaltaansa.

Valitus ja vaatimus täytäntöönpanokiellosta tulee hylätä.

Vaikutusten arviointi

Esitys

Esitän aluepelastuslautakunnalle, että edellä mainittu ilmoitetaan lautakunnan lausuntona Itä-Suomen hallinto-oikeudelle.

Valmistelija

Vesa Toivanen

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

puh. +358 44 718 2041

Päätösehdotus

Pelastusjohtaja Jukka Koponen

Esitän aluepelastuslautakunnalle, että edellä mainittu ilmoitetaan aluepelastuslautakunnan lausuntona Itä-Suomen hallinto-oikeudelle.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Pöytäkirjaan merkittiin, että lautakunnan jäsen Joonas Pellikka poistui kokouksesta esteellisenä asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi klo 16.30.

Joonas Pellikan varajäsen Mika Wallius liittyi kokoukseen klo 16.30 asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi.

Lisäksi pöytäkirjaan merkittiin, että kaupunginhallituksen edustaja Vesa Linnanmäki liittyi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 16.35.



Pohjois-Savon pelastuslaitos
Pohjois-Savon aluepelastuslautakunta

Pöytäkirja

4/2022

6 (6)

20.04.2022

35 §