



Korkein hallinto-oikeus

Turun hallinto-oikeuden päätös H32/2024
Dnro 21762/03.04.04.04.07/2021

Satakunnan hyvinvointialueen valituslupahakemus Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Asia

Valituslupahakemus ja valitus koskien päätöstä:
Turun hallinto-oikeuden päätös H32/2024
Dnro 21762/03.04.04.04.07/2021

Valitusluvan hakija

Satakunnan hyvinvointialue

Asiamies ja prosessiosoite

Anna Alarautalahti-Heurlin
hallintojohtaja
Sairaalanatie 3
28500 Pori
puh. 0447077888

Valituslupahakemus ja valitus

Pyydämme, että korkein hallinto-oikeus myöntää meille luvan valittaa edellä mainitusta Turun hallinto-oikeuden päätöksestä. Lisäksi pyydämme, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Lounais-Suomen aluehallintoviraston päätöksen.

Alkuperäinen valitus on Porin kaupungin tekemä, mutta asia on asianosaisseuraantona siirtynyt Satakunnan hyvinvointialueelle, koska alueen pelastustoimen järjestämismääräykset on sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaisesti siirtynyt Satakunnan hyvinvointialueelle 1.1.2023.

Perusteet

Satakunnan hyvinvointialue uudistaa hallinto-oikeuden käsittelyn yhteydessä esitetty perustelut.

Satakunnan hyvinvointialue katsoo, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja siten oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi, on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta tässä asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi sekä käsiteltävän asian erityisen periaatteellisen merkittävyyden vuoksi.

Hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä laissa on säädetty. Hyvinvointialueelle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Hyvinvointialuelain (611/2021) 6.1 §:n mukaisesti hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Hyvinvointialue vastaa mm. järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden: 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta; 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä; 3) tuottamistavan valinnasta; 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta (611/2021, § 7). Hyvinvointialueet edustavat Eduskunnan päätöksellä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaista demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentunutta itsehallintoa. Hyvinvointialueelle lailla annettua vastuuta palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta alueellaan ei tulisi olla mahdollista murtaa viittaamalla ohjetasoisessa aineistossa esitettyihin kategorisiin mitoitusperusteisiin. Pelastustoimen järjestämistä koskevista hallinnollisista muutoksista huolimatta, koskevat aiemmassa käsittelyvaiheessa esille nostetut epäkohdat täysimääräisesti nykyistä järjestämisen tehtävää.

Tässä asiassa voidaan hakea perusteluita ja vertailukohtaa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista säädetyn lain säädäntöprosessista. Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista säädetyn lain valiokuntavaiheessa totesi perustuslakivaliokunta vakiintuneessa käytännössään korostaneensa, että kuntien tehtävistä säädettyä on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Samalla valiokunta on katsonut, että kuntien taloudellisten velvoitteiden kannalta olennaisten kysymysten määrittelystä on perustuslain 121 §:n vuoksi säädettyä ainakin perusteiden osalta laissa.¹

Perustuslakivaliokunta on samassa yhteydessä myös todennut, että valtioneuvoston asetuksella on siten tarkoitus säätää kuntia sitovasti, minkä

¹ PeVL 36/2012 vp — HE 160/2012 vp. s.3

verran henkilöstöä toimintayksikössä on oltava iäkästä henkilöä kohden ja mitkä kelpoisuusvaatimukset henkilöstön tulee täyttää. Tällä sääntelyllä on potentiaalisesti huomattavia taloudellisia vaikutuksia kunnille. Perustuslain 121 §:n kannalta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että henkilöstömitoituksen määrittäminen jätetään kokonaan valtioneuvoston asetuksen varaan.

Perustuslakivaliokunta on myös mietinnössään PeVL 26/2017 todennut, että perustuslain 80 §:n johdosta asetuksenantovaltuuksiin on kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta painottaa tämän merkitsevän sitä, että kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.²

Edellä olevat maininnat tehtävien säätämisestä kunnille ovat hyvinvointialueita koskien samat. Lailla säätämisen vaatimus estää sen, että valtio voisi antaa hyvinvointialueelle sitovia ohjeita tai päättää asioista hyvinvointialueiden puolesta ilman laissa olevaa valtuutusta. Tämä ei kuitenkaan estä laissa säädettyjen tehtävien tarkentamista laissa olevan asetuksenantovaltuuden perusteella asetuksella, mutta tällöin asetuksenantovalta on yksilöitävä tarkkarajaisesti laissa.³

Hallinto-oikeus toteaa päätöksessään, että sisäministeriölle on pelastuslaissa säädetty johto-, ohjaus- ja valvontatehtävä, jonka nojalla se on laatinut pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen. Ohjeen tarkoituksena on muun ohella auttaa ja opastaa määrittelemään palvelutasopäätöksessä vahvistettava riittävä palvelutaso. Ohjetta ei ole laadittu oikeudellisesti sitovaksi. Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että aluehallintovirasto on voinut käyttää suunnitteluohjetta apunaan arvioidessaan palvelutason riittävyttä ja valvoessaan sitä, onko palvelutaso suunniteltu ja toteutettu asianmukaisesti. Hallinto-oikeuden päätös tarkoittaa käytännössä sitä, että aluehallintovirasto voi käyttää toimintavalmiudensuunnitteluohjetta täysin kategorisesti ilman minkäänlaista harkintaa.⁴

² PeVL 26/2017 vp, s. 26

³ Hyvinvointialue Järjestäminen, hallinto ja talous 2024. Pasi Leppänen – Johanna Sorvettula – Auli Valli-Lintu. s.32

⁴ Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 11.6.2020 antamassa päätöksessä 20/0563/1 (Dnro 01196/19/1601) on ollut kysymys pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen soveltamisesta.

Ratkaisussa KHO 9.10.2002 t. 2455 korkein hallinto-oikeus on arvioinut ministeriön ohjeet pelastustoimea sitomattomiksi.

Hyvinvointialueiden pelastuslailla asetettua vaatimusta palvelujen alueellisesta riskiperusteisuudesta ei voida syrjäyttää aluehallintoviraston kategorisella tulkinnalla, jossa ei huomioida alueellisia riskejä ja uhkia eli keskeisimpiä perusteita palvelutuotannon suunnittelulle ja mitoitukselle. Siten asialla on suorat yhteytensä myös hyvinvointialueen itsehallinnollisen aseman suojaamiseen.

Hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että aluehallintovirasto on voinut pelastustoimea valvovana viranomaisena katsoa, että Satakunnan alueen pelastustoimen palvelutasossa on ollut huomattava epäkohta ja määrätä Satakunnan alueen pelastustoimen korjaamaan pelastustoimen palvelutason alueellaan pelastuslain (379/2011) 85 §:n 1 momentin tarkoittamalle riittävälle tasolle.

Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) 6 §:n mukaan aluevaltuusto päättää pelastustoimen palvelutasosta. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso.

Hyvinvointialueen on pyydettävä palvelutasopäätöksestä ennen sen hyväksymistä aluehallintoviraston lausunto - ei siis hyväksyntää. Aluevaltuuston hyväksymä palvelutasopäätös on toimitettava aluehallintovirastolle. Aluehallintoviraston lausunto palvelutasopäätöksen valmisteluvaiheessa lisää prosessin ongelmallisuutta, koska lausuessaan aluehallintovirasto osallistuu palvelutason päätösprosessiin ja ottaa kantaa sisältöön, jota se myöhemmin itse valvoo – ja antaa mahdollisesti velvoittavia korjausmääräyksiä.

Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) 6 §:n mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palvelutasopäätösten sisällön perusteista, rakenteesta ja seurannasta sekä aluehallintoviraston suorittamasta arvioinnista. Valtuuden sisältö tulee selvästi ilmetä laista ja rajata riittävän tarkasti, jolloin edellä oleva ei sisällä valtuutta antaa tarkempia säännöksiä itse palvelutasosta ja sen mitoituksista.

Satakunnan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan aluehallintoviraston tulisi tarkastella alueen pelastustoimen toimintaa ja toiminnan perusteita ottaen huomioon hyvinvointialueen palvelutasopäätöksen perusteena esitetyt toimintaympäristötiedot. Relevantti näkökulma aluehallintovirastolle olisi: vastaavatko palvelut riskejä eli voidaanko katsoa riskiperusteiden ja

palvelutasomitoituksen olevan tasapainossa. Näin toimien aluehallintovirasto ottaisi huomioon riskipiirteiden antamat perusteet toiminnan mitoitukselle vastaavalla tavalla kuin alueen pelastustoimi palveluita suunnitellessaan ja niitä toteuttaessaan. Satakunnan pelastustoimen palvelutaso on vastannut riskejä ja toimintavalmius on ollut hyvä. Pelastustoimella on aluehallintoviraston korjausmääräyksen tarkasteluajankautena vuosina 2019–2021 ollut yhteensä 862 kiireellistä tehtävää, joihin yksikkö on niillä viidellä paloasemalla, joita korjausmääräys koskee, hälytetty yksinään. Näissä hälytetty henkilöstö tai kalusto on arvioitu riittämättömäksi 50:ssä tehtävässä eli 5,8 % näistä tehtävistä. Sisäministeriön ohje antaa mahdollisuuden, että 50 % tehtävissä toimintavalmiustavoitteet eivät täyty. Aluehallintoviraston korjausmääräyksen myötä olisi hälytettävää muodostelmaa kasvatettava huomattavasti yhteensä viidellä paloasemalla alle kahteenkymmeneen tehtävään vuodessa, eli keskimäärin hieman yli kolmeen tehtävään per paloasema vuodessa. Palvelutaso on kuitenkin alueen päätös. Nyt sisäministeriön ohjeen kategorinen noudattaminen johtaa siihen, että riskianalysistä ja todennetuista kokemuksista huolimatta aina päädytään 1+3 mitoitukseen.

Pelastustoimen palveluissa henkilöstömitoituksesta ei ole säädetty laissa eikä edes valtioneuvoston asetuksella. Satakunnan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen kategorinen soveltaminen johtaa kohtuuttomuuteen, kun ohjeen antamisen yhteydessä ei ole tehty kunnollista vaikutustendarviointia. Satakunnan pelastustoimen palvelutaso on ollut pelastuslain (379/2011) 85.1 §:n tarkoittamalla riittävällä tasolla.⁵

Satakunnan hyvinvointialue

Anna Alarautalahti-Heurlin
hallintojohtaja

⁵ 1.1.2023 jälkeen pelastustoimen palvelutasosta säädetään pelastustoimen järjestämislaissa ja pelastuslain 85 § on kumottu L:lla 8.7.2022/616.

Laati Anna Alarautalahti-Heurlin, hallintojohtaja, Satakunnan hyvinvointialue
Liitteet Asiakirjat: