



Sari Nurro

KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 11.9.2020 osoittamassanne kantelussa Raahen kaupungin ja kaupunginjohtajan Ari Nurkkalan, Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän ja hyvinvointikuntayhtymän johtajan Hannu Kallungin sekä yhtymähallituksen menettelyä. Arvostelette kantelustanne ja sen liitteistä tarkemmin ilmenevin tavoin Palvelukeskus Mainingin toimitiloja ja hoivapalvelujen yksityiselle palveluntuottajalle siirtoa koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. Katsotte kantelussanne muun ohessa, ettei palvelunkäyttäjää tai kuntalaisia ole kuultu asianmukaisesti, asioista ei ole tehty valituskelpoisia päätöksiä, asianmukaisia rakennuslupia ei ole haettu eikä myönnetty eikä palveluhankintaa ole kilpailutettu.

SELVITYS

Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallitus on antanut 27.11.2020 päivätyn selvityksen. Selvitys liitteineen lähetetään tiedoksenne tämän vastauksen ohessa.

Hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallitus on antamassaan selvityksessä kertonut lähettäneensä Mainingin toimitiloja koskevan esityksen Raahen kaupunginhallitukselle 3.4.2019 todeten, että Mainingin palvelukeskus edellyttäisi perusteellisen korjauksen sisäilmaongelmien ratkaisemiseksi ja lisäksi toimitilat tulisi saattaa nykyisten suositusten mukaisiksi. Hyvinvointikuntayhtymä on esittänyt, että Raahen kaupunki tekee viipymättä päätöksen Mainingin palvelukeskuksen toiminnan edellyttämien toimintatilojen osalta, jolloin vaihtoehtoiset ratkaisut olisivat: 1) palvelukeskuskiinteistön peruskorjaaminen ja saattaminen nykyisten tilasuositusten mukaiseksi, 2) kaupunki rakentaa tai rakennuttaa uudet tilat palvelukeskuksen toimintaa varten, 3) kaupunki antaa hyvinvointikuntayhtymälle tehtäväksi ryhtyä toimenpiteisiin Mainingin palvelukeskuksen toimintatilojen korvaamiseksi. Tällöin toimitilojen rakentamiseen etsittäisiin yksityinen toimija ja

hyvinvointikuntayhtymä järjestäisi palvelutoiminnan parhaaksi katsomallaan tavalla joko omana toimintana tai palvelusetelillä. Asiaa on esitelty kaupunginhallitukselle 21.5.2019. Raahen kaupunginhallitus on päättänyt 25.6.2019 § 224 seuraavaa: 1) Raahen kaupunki toteaa, ettei nykyisen Mainingin tilojen saneeraaminen ja perusparantaminen ole tarkoituksenmukaista. 2) Raahen kaupunki suosittelee omistajaohjauksenaan hyvinvointikuntayhtymää selvittämään toiminnan järjestämistä omistamisissaan kiinteistöissä sekä tekemään tila- ja toimintaselvitystä seuraavasti: tilojen rakennuttaminen yksityisen tahon kuten kiinteistöyhtiön toimesta, jossa toiminta tapahtuu joko hyvinvointikuntayhtymän omana tai ns. hybridimallilla hyvinvointikuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan tai kokonaan tilat ja toiminta yksityisen palveluntuottajan toimesta.

Yhtymähallitus on 19.6.2019 § 58 päättänyt käynnistää vuoropuhelun yksityisten toimijoiden kanssa Mainingin palvelukeskuksen tilojen korvaamiseksi uusilla tiloilla. Omistajaohjausryhmässä 17.9.2019 § 35 ja 28.10.2019 § 46 on käsitelty Mainingin tilaratkaisuja ja todettu, että palveluntuottajien (7 kpl) ja rakentajien (6 kpl) kanssa on käyty keskustelut Mainingin palvelukeskuksen tilojen korvaamisesta. Yhtymähallitukselle 30.10.2019 § 85 on esitelty yhteenveto palveluntuottajien (7 kpl) ja rakentajien (6 kpl) kanssa käydyistä keskusteluista. Yhtymähallitus on tuolloin päättänyt, että 1) palvelukeskus toteutetaan Hakotaurin alueelle kaavoitetulle palvelukeskustontille 2) rakentajan/palveluntuottajan valinta tapahtuu kilpailuttamalla tontti avoimella huutokaupalla ja huutokaupan kriteerinä on, että palveluasumistuotannosta toteutetaan palvelusetelillä 50-100 % tuotannosta 3) tavoitteena on, että päätös palvelukeskushankkeen toteuttamisesta tehdään vuoden 2019 loppuun mennessä ja että hanke käynnistyy keväällä 2020 ja on valmis viimeistään syksyllä 2021.

Yhtymähallituksen antaman selvityksen mukaan neuvottelumenettely (vuoropuhelu) on hankintalain mukainen hankintamenettely ja täyttää siten hankintalain vaatimukset kilpailutuksesta, joten tämän osalta asiassa on toimittu lain vaatimusten mukaisesti. Tonttihuutokauppa on toteutettu avoimena huutokauppana netissä. Kaikkien potentiaalisten tarjoajien on ollut mahdollista siihen osallistua. Määräaikaan 21.11.2019 mennessä korkeimman tarjouksen tontista on jättänyt Lehto Tilat Oy. Korkeimman tarjouksen jättäneen kanssa on käynnistetty neuvottelut palvelukeskushankkeen yksityiskohtaisesta toteutustavasta palveluntuottajineen. Yhtymähallitus on 3.12.2019 § 91 päättänyt, että palvelukeskushankkeen toteuttamista valmistellaan yhdessä Lehto Tilat Oy:n kanssa, joka toteuttaa palvelukeskustilojen rakentamisen siten, että niiden suunnittelu tapahtuu yhteistyössä palveluntuottajan kanssa.

Yhtymähallitus toteaa, että siltä osin kuin päätökset ovat koskeneet vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, niistä ei kuntalain 136 §:n nojalla ole voinut tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Sen sijaan lopullisista päätöksistä on annettu asianmukaiset oikaisuvaatimus- ja valitusohjeet. Hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallitus on käsitellyt palvelukeskus Mainingin tilojen korvaamiseen liittyvää asiaa kokouksissaan 19.6.2019, 30.10.2019, 3.12.2019 ja 18.12.2019.

Mainituista käsittelyistä viimeinen eli 18.12.2019 § 105 sisältää asiassa lopullisen, muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Kaikki muut käsittelyvaiheet ovat liittyneet asian selvittely- ja valmisteluvaiheeseen eivätkä sisällä asian lopullista ratkaisua. Yhtymähallitus on asiaa valmistellessaan ja päättäessään ollut tietoinen Raahen kaupunginhallituksen kannanotosta ja huomionut sen osana valmisteluprosessia. Yhtymähallituksen pöytäkirjat menevät tiedoksi jäsenkuntien kunnanhallituksille ja sitä kautta tieto asian etenemisestä on mennyt jatkuvasti myös Raahen kaupungille. Yhtymähallituksen päätös 18.12.2019 § 105 ei ole lainvoimainen, koska Salme Knuutila –niminen henkilö on tehnyt 15.1.2020 valituksen Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen Mainingin asiasta. Sen sijaan yhtymähallituksen päätös 18.12.2019 § 106 on saavuttanut lainvoiman.

Hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallituksen mukaan asiaa on käsitelty myös perussopimuksen mukaisessa omistajaohjausryhmässä 28.1.2019, 18.3.2019, 17.9.2019, 28.10.2019 ja 16.12.2019 eli Raahen kaupunki on myös tätä kautta ollut jatkuvasti tietoinen, miten asia kuntayhtymän päätöksenteossa etenee. Omistajaohjausryhmään kuuluvat jäsenkuntien kuntajohdajat sekä yhtymähallituksen puheenjohtaja ja kuntayhtymän johtaja. Omistajaohjausryhmän tehtävänä on koordinoida kuntayhtymän kehittämistä ja valvoa budjetin toteutumista sekä edistää kuntayhtymän ja jäsenkuntien yhteistyötä. Rakennuslupa on normaaliin tapaan haettu ja myönnetty Raahen kaupungin rakennusvalvonnan toimesta. Hoivatilojen rakennuslupapäätös 30.6.2020 (lupatunnus 20-0190-R) on oheistettu yhtymähallituksen selvitykseen. Rakennuslupa on saanut lainvoiman 17.7.2020.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeudesta on hankittu sen 1.7.2021 antama päätös Salme Knuutilan kunnallisasiaa koskevaan valitukseen (numero 21/0310/2; diaarinumero 00084/20/2204).

RATKAISU

1 Sovellettavia säännöksiä

Kuntalain (410/2015) 29 §:ssä säädetään viestinnästä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovelletaan muun muassa kunnallisissa viranomaisissa.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, ns. hankintalain) 139 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista. Pykälän 2 momentin mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen kyseisen lain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpidepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi.

2 Arviointi

2.1 Palvelukeskus Maininkia koskevien asioiden valmistelusta ja päätöksenteosta

Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallitus on oheistanut antamaansa selvitykseen muun ohessa Salme Knuutilan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle tekemän valituksen Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallituksen päätöksestä 18.12.2019 § 105. Kyseinen päätös koskee Palvelukeskus Mainingin / palvelutalon vuokrasopimuksen hyväksymistä, rakentajan palveluntuottajakumppanin (Attendo Oy) valinnan hyväksymistä, hyvinvointikuntayhtymän ja palveluntuottajakumppanin välisen kustannustenjakosopimuksen hyväksymistä sekä hankkeen alustavan aikataulun hyväksyntää.

Knuutila on valituskirjelmässään muun ohessa esittänyt, että edellä mainittuun päätökseen on liitetty virheellinen valitusosoitus, päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja on kuntayhtymän perussäännön vastainen ja että valmistelussa ei ole noudatettu hyvän hallinnon perusteita, eikä asiasta ole tiedotettu riittävästi. Knuutilan mukaan Palvelukeskus Maininkia koskeviin aiempiin päätöksiin 19.6., 30.10., 3.12. ja 18.12.2019 ei ole niihin annettujen valitusosoitusten mukaan ollut mahdollista hakea muutosta, koska päätösten on katsottu koskeneen asian valmistelua. Päätöksillä on kuitenkin tehty päätöksiä sekä toimeenpantu päätöksiä samalla päätöspykälällä. Valitusosoitukset ovat virheellisiä ja päätöksiin olisi tullut voida hakea muutosta. Knuutila on myös muun ohessa esittänyt, että kuntayhtymähallitus on ylittänyt toimivaltansa.

Hallinto-oikeus on 1.7.2021 antanut asiassa päätöksen (numero 21/0310/2; diaarinumero 00084/20/2204). Hallinto-oikeus on osin hylännyt valituksen ja osin jättänyt valituksessa esitetyt vaatimukset tutkimatta.

Hallinto-oikeus on päätöksessään tutkinut ja ratkaissut kysymyksen yhtymähallituksen toimival-
lasta. Hallinto-oikeus on katsonut, että kuntayhtymähallitus on ollut perussopimuksen 6 §:n 3
momentin nojalla toimivaltainen päättämään valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitetuista asi-
oista riippumatta siitä, että Raahen kaupunginhallitus on esittänyt kuntayhtymähallitukselle eri-
laisia ratkaisuvaihtoehtoja toiminnan järjestämiselle. Hallinto-oikeuden mukaan yhtymähallitus
ei ole ylittänyt valituksessa esitetyillä perusteilla toimivaltaansa.

Hallinto-oikeus on päätöksessään myös ratkaissut kysymyksen asiasta tiedottamisesta. Hal-
linto-oikeus on viitannut kuntalain 29 §:n säännökseen kunnan viestinnästä ja tiedottamisesta
ja todennut, että tiedottamisen laajuus ja tavat ovat lähtökohtaisesti kuntayhtymän harkinnassa,
eikä asiassa ole esitetty sellaista selvitystä, jonka vuoksi tiedottamisen olisi katsottava olleen
puutteellista. Hallinto-oikeuden mukaan yhtymähallituksen päätös ei ole syntynyt virheellisessä
järjestyksessä asian tiedottamista koskevalla perusteella.

Hallinto-oikeus on edelleen päätöksessään ottanut kantaa Raahen seudun hyvinvointikuntayh-
tymän perussopimuksen vastaisuutta koskeviin valitusperusteisiin. Hallinto-oikeuden mukaan
päätöksentekohetkellä voimassa olleen perussopimuksen 22 §:n 1 momentissa on muun ohella
todettu, että kuntayhtymä toimii omistamissaan kiinteistöissä ja vuokratiloissa. Kuntayhtymä
vuokraa tarvitsemiaan tiloja ensisijaisesti kunnilta ja/tai kuntien omistamilta yhtiöiltä. Vuokrien
määräytymisperusteet sovitaan erikseen. Hallinto-oikeus on todennut, että perussopimuksen
22 §:n 1 momentissa ei ole annettu sellaista määräystä, jonka perusteella olisi katsottava, että
kuntayhtymän tulisi vuokrata tarvitsemiaan tiloja ainoastaan kunnilta tai kuntien omistamilta yh-
tiöiltä. Yhtymähallituksen päätös hyväksyä Lehto Tilat Oy:n ja kuntayhtymän välinen vuokraso-
pimus ei näin ollen ole lainvastainen valituksessa esitetyillä perussopimuksen 22 §:n vastai-
suutta koskevilla perusteilla.

Hallinto-oikeus on muista valitusperusteista päätöksessään todennut, että asian valmistelua
koskevista päätöksistä ilmenee asiaa valmistellun sekä hyvinvointikuntayhtymän yhtymähalli-
tuksessa että omistajaohjausryhmässä. Molemmista toimielimissä on Raahen kaupungin edus-
tus. Omistajaohjausryhmään kuuluvat muiden henkilöiden ohella kuntayhtymän jäsenkuntien
kunnanjohtajat. Valituksenalainen päätös ei ole lainvastainen sillä valituksessa esitetyillä perus-
teella, ettei valmistelua koskevien päätösten pöytäkirjoista ole ilmennyt, minkä Raahen kaupun-
gin toimielimen kanssa asiasta on neuvoteltu. Valituksenalainen päätös ei ole lainvastainen va-
lituksessa esitetyillä yksilöimättömillä hyvän hallinnon noudattamista jättämistä ja pöytäkirjojen
liitteiden puuttumista koskevilla valitusperusteilla. Valituksenalainen päätös ei ole lainvastainen
myöskään Palvelukeskus Maininkia koskevilla päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä
valitusperusteilla.

Hallinto-oikeus on johtopäätöksensä lausunut, että yhtymähallituksen päätös ei ole syntynyt valituksessa esitetyillä perusteilla virheellisessä järjestyksessä eikä yhtymähallitus ole päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltaansa. Kun päätös ei ole muutoinkaan kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla lainvastainen ja kun yhtymähallituksen päätöksiin ei kunnallisvalituksin voida hakea muutosta niiden tarkoituksenmukaisuutta koskevilla perusteilla, ei päätöksen kumoamiseen valituksen johdosta ole aihetta.

Totean, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadun tiedon (15.9.2020) mukaan hallinto-oikeuden päätökseen ei tähän mennessä ole haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Hallinto-oikeus on edellä kerrotuin tavoin päätöksessään tutkinut ja ratkaissut kysymykset yhtymähallituksen toimivallasta, hankkeesta tiedottamisesta ja hyvinvointikuntayhtymän perussopimuksen soveltamisesta todeten muun ohessa, että yhtymähallituksen päätös hyväksyä Lehto Tilat Oy:n ja kuntayhtymän välinen vuokrasopimus ei ole lainvastainen. Hallinto-oikeus on myös katsonut, että valituksenalainen päätös ei ole lainvastainen muun muassa valituksessa esitetyillä hyvän hallinnon noudattamatta jättämistä koskevilla perusteilla.

Vaikka hallinto-oikeuden päätös koskee vain yhtä yhtymähallituksen päätöstä, katson, että hallinto-oikeus on olennaiselta osin tutkinut ja ratkaissut samat kysymykset kuin mitä kantelusanne on esitetty Palvelukeskus Mainingin toimitiloja ja hoivapalvelujen yksityiselle palveluntuottajalle siirtoa koskevien asioiden valmistelusta ja päätöksenteosta. Minulla ei kantelunne perusteella ole aihetta ryhtyä uudelleen tutkimaan näitä kysymyksiä.

Totean, että hallinto-oikeus ei ole päätöksessään ottanut kantaa Knuutilan väitteisiin yhtymähallituksen päätöksiin 19.6., 30.10., 3.12.2019 ja 18.12.2019 annettujen valitusosoitusten mahdollisesta virheellisyydestä, koska valittaja ei ollut vaatinut näiden päätösten kumoamista. Hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallitus on todennut käsitelleensä palvelukeskus Mainingin tilojen korvaamiseen liittyvää asiaa kokouksissaan 19.6., 30.10.2019, 3.12.2019 ja 18.12.2019. Yhtymähallituksen mukaan mainituista käsittelyistä viimeinen eli 18.12.2019 § 105 sisältää asiassa lopullisen, muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

Saadun selvityksen mukaan hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallitus on kokouksessaan 19.6.2019 päättänyt käynnistää vuoropuhelun yksityisten toimijoiden kanssa nykyisten Mainingin palvelukeskuksen tilojen korvaamiseksi uusilla tiloilla. Kokouksessaan 30.10.2019 yhtymähallitus on päättänyt palvelukeskuksen toteuttamisesta Hakotaurin alueelle kaavoitetulle palvelukeskustontille sekä siitä, että rakentajan/palveluntuottajan valinta tapahtuu kilpailuttamalla tontti avoimella huutokaupalla ja siten, että palveluasumistuotannosta toteutetaan palvelusetelillä 50-100 % tuotannosta. Kyseisessä kokouksessa on myös päätetty, että tavoitteena on tehdä päätös palvelukeskushankkeen toteuttamisesta vuoden 2019 loppuun mennessä, käynnistää hanke keväällä 2020 ja että hanke olisi valmis viimeistään syksyllä 2021. Kokouksessaan

3.12.2019 yhtymähallitus on puolestaan päättänyt, että palvelukeskushankkeen toteuttamista valmistellaan yhdessä tontista korkeimman tarjouksen tehneen Lehto Tilat Oy:n kanssa, että Lehto Tilat Oy toteuttaa palvelukeskustilojen rakentamisen yhteistyössä suunnitellen palveluntuottajan kanssa, että palvelutuotanto toteutetaan tarvittaessa kokonaan palvelusetelillä ja että palveluntuottajan valinnan ratkaisee viime kädessä Lehto Tilat Oy kuultuaan hyvinvointikuntayhtymää. Lisäksi on päätetty, että rakennettavista palvelukeskustiloista tehdään välivuokrasopimus niin, että hyvinvointikuntayhtymä toimii vuokralaisena ja että hyvinvointikuntayhtymän ja tulevan palveluntuottajan välillä tehdään sopimus kustannusten jakamisesta.

Hallinto-oikeus on edellä mainitussa päätöksessään todennut, että Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallituksen päätös 18.12.2019 § 105 on lainmukainen. Kyseinen päätös koskee Palvelukeskus Mainingin / palvelutalon vuokrasopimuksen hyväksymistä, rakentajan palveluntuottajakumppanin (Attendo Oy) valinnan hyväksymistä, hyvinvointikuntayhtymän ja palveluntuottajakumppanin välisen kustannustenjakosopimuksen hyväksymistä sekä hankkeen alustavan aikataulun hyväksyntää. Hallinto-oikeuden päätökseen ja saamaani selvitykseen nähden minulla ei ole perusteita todeta, että yhtymähallituksen näkemys käsitellä edellä mainitut muut päätökset valmisteluun tai täytäntöönpanoon liittyvinä ei-valituskelpoisina päätöksinä kuntalain 136 §:n nojalla, olisi virheellinen.

Käytettävissäni ollut selvitys ja sen liiteaineisto huomioon ottaen asiassa ei muutoinkaan ole ilmennyt Raahen kaupungin, Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän ja sen yhtymähallituksen taikka näiden viranhaltijoiden sellaista kuntalain tai hallintolain vastaista taikka muutoin virheellistä menettelyä, johon minulla olisi laillisuusvalvonnallisina toimenpitein aihetta puuttua.

2.2 Hankintamenettelystä ja rakennusluvista

Arvostelette kantelussanne myös sitä, että asianmukaisia rakennuslupia ei ole haettu eikä myönnetty eikä palveluhankintaa ole kilpailutettu.

Hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallitus on toimittanut selvityksen asiassa tehdystä hoivatilojen rakennuslupapäätöksestä 30.6.2020 (lupatunnus 20-0190-R). Lupapäätökseen on liitetty oikaisuvaatimuksen tekemistä koskeva ohjaus. Tältä osin asiassa ei ole ilmennyt virheellistä menettelyä.

Siltä osin kuin edellä mainittu Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle tehty valitus on koskenut hankintalain soveltamista, hallinto-oikeus on jättänyt valituksen tutkimatta toimivaltaansa kuulumattomana. Hallinto-oikeuden mukaan kyse on näiltä osin ollut markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvasta asiasta.

Palveluhankinnan kilpailuttamista koskevasta väitteestäne totean, että jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen kyseisen lain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpidepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi. Minulla ei tältä osin ole aihetta tutkia kanteluanne.

3 Johtopäätökset

Edellä esitetyillä perusteluilla kantelunne ei anna aihetta toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen