



Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

PL 189 (Torikatu 34-40)

90101 OULU

Lausunto

12.3.2025

Diaarinumero

244/03.04.04.04.10/2025

Lausunto Raahen mallin nuorisopassista valituksen ja täytäntöönpanokieltohakemuksen takia

Asia

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pyytää Raahen kaupungin rakennetun ympäristön lautakunnalta lausuntoa valituksen ja täytäntöönpanokieltohakemuksen takia. Valitus koskee Raahen mallin nuorisopassia.

Selostus asiasta

Raahen kaupunginvaltuusto hyväksyi 19.12.2023 kokouksessaan vuoden 2024 talousarvion ja taloussuunnitelman vuosille 2025–2026. Kaupungin talousarviossa liikuntapalveluiden yhdeksi tavoitteeksi vuodelle 2024 asetettiin, että kaupunkistrategian osa-alueiden Hyvinvoinnin Raahen ja Lasten ja nuorten Raahen mukaisesti nuorisopassi otettaisiin käyttöön ja nuoret pääsisivät liikkumaan edulliseen hintaan.

Raahen mallin nuorisopassia esitettiin liikuntapalveluiden työ- ja investiohjelmaan vuonna 2024. Rakennetun ympäristön lautakunta hyväksyi kokouksessaan 17.1.2024 esityksen, jonka mukaan passi suunnitellaan ja otetaan käyttöön vuoden 2024 aikana.

Raahen mallin nuorisopassin suunnittelun lähtökohta oli, että se olisi nuorille suunnattu oma liikuntapassi, joka tarjoaisi monenlaisia mahdollisuuksia omaehtoiseen liikuntaan edulliseen hintaan. Valtakunnallisesti on käyty paljon keskustelua ihmisten liikkumattomuudesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista yhteiskunnalle. Kuntien ja kaupunkien liikuntapalveluissa on havaittu, että liikkuminen vähenee murrosiässä, eivätkä

kaikki nuoret harrasta liikuntaa liikkumissuosituksen mukaisesti. Lisäksi drop-out ilmiötä on havaittavissa seuratoiminnassa ja muussa ohjatussa toiminnassa murrosikäen tultaessa. Nämä havainnot ovat myös havaittavissa raahelaisten nuorten keskuudessa.

Raahen kaupungissa on 1.2.2004 otettu käyttöön senioripassi, joka tarjoaa raahelaisille senioreille mahdollisuuden omaehtoiseen liikkumiseen. Senioripassi on toiminut yli 20 vuotta ja liikuttanut vuosittain satoja senioreita kaupungin tarjoamissa liikuntapaikoissa. Tuotteella on mahdollista käydä uimassa ja kuntosalilla Kuntokeidas Vesipekassa ja Urheilutalo Raahelassa. Senioripassista saadut kokemukset ja palautteet ovat olleet positiivisia. Näitä tietoja on hyödynnetty Raahen mallin nuorisopassin valmistelussa.

Raahen mallin nuorisopassin suunnitteluun koottiin poikkihallinnollinen suunnitteluryhmä. Suunnitteluryhmän muodostivat liikuntapalvelukoordinaattori, erityisliikunnanohjaaja, liikunnanohjaaja, nuorisokoordinaattori ja kolme koulujen hyvinvointiohjaajaa. Suunnitteluryhmä osallisti nuoria, rakensi nuorisopassin sisällön ja hinnoitteli tuotteen vastaamaan hyväksyttyä tavoitetta. Suunnitteluryhmä tutustui vastaaviin kunnallisiin palveluihin eri puolella Suomea. Muista kunnista saatiin mallia tuotteen sisältöön ja hinnoitteluun.

Raahelaisten 13–18-vuotiaiden nuorten osallistaminen toteutettiin sähköisellä kyselyllä 12.-22.9.2024. Määräaikaan mennessä vastauksia tuli yhteensä 159 kappaletta. Suosituimmat lajitoiveet nuorisopassiin olivat kuntosali, keilaus ja uinti.

Raahen mallin nuorisopassin suunnittelun lopputuloksena esitettiin, että passi olisi tarkoitettu 13–19-vuotiaille raahelaisille nuorille (yläkoulu ja toinen aste). Passi sisältäisi oikeuden uintiin, kuntosalin käyttöön (Kuntokeidas Vesipekka ja Urheilutalo Raahela), sulkapallon pelaamiseen (Kuntokeidas Vesipekka, arkisin klo 14.00–17.00) sekä avantouintiin. Tuote ostettaisiin Kuntokeidas Vesipekasta ja kulkuoikeus ladattaisiin kulkurannekkeelle, jonka avulla nuoret pääsisivät omaehtoisesti liikumaan aukioloaikojen mukaisesti.

Nuorisopassin hinnoittelua verrattiin olemassa olevaan senioripassiin. Hinnaksi esitettiin 30 €/3kk + rannekemaksu 10 €, mikäli ranneketta ei käyttäjällä ennestään ole. Senioripassin hinnoittelu on ollut vuosia noin 10 €/kk, mikä ohjasi myös Raahen mallin nuorisopassin hinnoitteluesitystä yhteneväksi kuukausihinnoittelultaan.

Rakennetun ympäristön lautakunta hyväksyi kokouksessaan 9.10.2024 § 149 Raahen mallin nuorisopassin esityksen mukaan: Passi oikeuttaa Kuntokeidas Vesipekan allastilojen ja kuntosalin sekä Urheilutalo Raahelan kuntosalin käyttöön ilman aikarajoitusta. Lisäksi nuorisopassilla saisi

käydä pelaamassa sulkapalloa Kuntokeidas Vesipekassa arkisin klo 14.00–17.00 sekä käyttää avantuintipaikkaa. Sulkapallovuoro on varattava erikseen.

Tuote ladattaisiin rannekkeelle, minkä ansiosta käyttöoikeus on helppo todentaa. Raahen mallin nuorisopassi on tarkoitettu 13–19-vuotiaille raahelaisille nuorille.

Liikuntapalveluilla on olemassa oleva hinnasto senioripassille, joka on verrattavissa nuorisopassiin. Raahen mallin nuorisopassi ostettaisiin kolmeksi (3) kuukaudeksi kerrallaan hintaan 30 €/3kk sekä rannekemaksu 10 €.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 5.11.2024 § 297 oli käsittelyssä lautakuntien, jaostojen ja viranhaltijoiden päätökset. Kaupunginhallitus tai kaupunginhallituksen puheenjohtaja ei käyttänyt hallintosäännön § 40 perusteella päätöksiin otto-oikeutta, vaan kaupunginhallitus hyväksyi esityksen olla käyttämättä otto-oikeutta.

Käsittelyn jälkeisenä päivänä 6.11.2024 kaupunginhallituksen puheenjohtaja esitti, että asiasta tulisi keskustella yrittäjien kanssa ja ottaa asia uudelleen valmisteluun.

Liikuntapalveluiden edustajat ja kuntosaliyrittäjät Kuntokeskus Sisu Oy:sta, Kuntoparkki Oy:sta ja Kuntokeskus Raahe Oy:sta pitivät palaverin 3.12.2024. Tapaaminen toteutui hyvässä hengessä. Molemmat osapuolet toivat esille asiaan vaikuttavia tekijöitä. Tapaamisessa päätettiin, että esitetään Rakennetun ympäristön lautakunnalle alkuperäisestä esityksestä poiketen nuorisopassia pelkästään yläkouluikäisille ja nostetaan tuotteen hintaa 30 eurosta 45 euroon. Lisäksi avantuintipaikan käyttöoikeus poistettaisiin liikuntapalveluiden esityksestä.

Rakennetun ympäristön lautakunta käsitteli Raahen mallin nuorisopassia 11.12.2024 § 183 kokouksessaan. Tekninen johtaja esitti yrittäjien kanssa käydyn keskustelun pohjalta, että aiempi lainvoimainen Rakennetun ympäristön lautakunnan päätös kumotaan ja tehdään muutoksia nuorisopassin sisältöön ja hinnoitteluun. Keskustelun kuluessa rakennetun ympäristön lautakunta päätti olla muuttamatta päätöstään 09.10.2024 § 149 muilta kuin hinnoittelun osalta. Hinnoitteluksi hyväksyttiin 45 €/3kk. Lisäksi tuote lisätään liikuntapaikkahinnastoon. Nuorisopassin vaikutuksia sovittiin tarkasteltavan liikuntapaikkahinnaston päivittyksen yhteydessä syksyllä 2025. Rakennetun ympäristön lautakunta hyväksyi päätöksen yksimielisesti.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 16.12.2024 § 346 oli käsittelyssä lautakuntien, jaostojen ja viranhaltijoiden päätökset. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja esitti, että kaupunginhallitus käyttää otto-oikeutta

rakennetun ympäristön lautakunnan 11.12.2024 § 183 päätökseen ja ottaa asian käsiteltäväksi. Kaupunginhallitus ei kannattanut otto-oikeuden käyttöä.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja päätti ottaa asian kaupunginhallituksen käsiteltäväksi hallintosäännön § 40:n perusteella. Perusteluna oli yrittäjien kanssa käytävä markkinavuoropuhelu ja yritysvaikutusten arviointi. Puheenjohtaja esitti, että nuorisopassi hyväksytään muuten, mutta nuorisopassista poistetaan kaupungin liikuntapalveluiden kuntosalien käyttö, koska yritysvaikutusten arviointia ei ole tehty. Turvallisuussyistä oikeus avantouintiin poistetaan myös. Asiasta tehtiin pohjaesityksestä poikkeava esitys, josta äänestettiin. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja totesi, että kaupunginhallitus on äänin 9–2 hyväksynyt rakennetun ympäristön lautakunnan päätöksen pysyvän voimassa ja kaupunginhallitus ei käytä päätöksiin otto-oikeutta.

Raahen kaupungin kirjaamoon saapui 23.12.2024 oikaisuvaatimus, jossa vaadittiin oikaisemaan rakennetun ympäristön lautakunnan päätöstä 11.12.2024 § 183, 734/12.05.00/2024 niin, että nuorisopassin ikärajaksi muutetaan 13–16 vuotta.

Rakennetun ympäristön lautakunta käsitteli oikaisuvaatimusta kokouksessaan 22.1.2025 § 5. Päätösesitys oli, että Rakennetun ympäristön lautakunta päättää oikaisuvaatimuksen käsittelystä. Kokouksen oheismateriaalina oli lautakunnan kokoukseen 9.10.2024 § 183 valmisteltu esitysmateriaali sekä yritysvaikutusten arviointi nuorisopassista. Keskustelun kuluessa Niilo Ojala teki päätösesityksen, että rakennetun ympäristön lautakunta hylkää oikaisuvaatimuksen aiheettomana. Perusteluna oli se, että Liikuntalain 390/2015 pykälässä 5 Kunnan vastuu on kirjattu seuraavaa: ”Yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla on kuntien tehtävä. Kunnan tulee luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle.

- 1) järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen; Kunnan hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, ellei niitä toteuteta liiketoiminnallisin tavoittein ja perustein.”

Merja Turunen, Aimo Karppinen, Elina Jaakola ja Kaija Asukas kannattivat Niilo Ojalan esitystä.

Markus Mattila teki esityksen, että rakennetun ympäristön lautakunta hyväksyy oikaisuvaatimuksen, jossa Raahen mallin nuorisopassin ikärajaksi muutetaan 11.12.2024 päätösesityksen mukaisesti 13–16-vuotta.

Passi oikeuttaa Kuntokeidas Vesipekan allastilojen ja kuntosalin sekä Urheilutalo Raahelan kuntosalin käyttöön ilman aikarajoitusta. Lisäksi nuorisopassilla saisi käydä pelaamassa sulkapalloa Kuntokeidas Vesipekassa arkisin klo 14.00–17.00 sekä käyttää avantouintipaikkaa.

Keskustelun kuluessa tehtiin kaksi kannatettua esitystä ja asiasta järjestettiin äänestys. Rakennetun ympäristön lautakunta päätti äänin 9–2, että oikaisuvaatimus hylätään aiheettomana.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 3.2.2025 § 38 oli käsittelyssä lautakuntien, jaostojen ja viranhaltijoiden päätökset. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja esitti, että kaupunginhallitus käyttää otto-oikeutta rakennetun ympäristön lautakunnan 22.1.2025 § 5 päätökseen ja ottaa asian käsiteltäväksi. Hän esitti myös, että kaupunginhallitus päättää hyväksyä oikaisuvaatimuksen sillä perusteella, että nuorisopassin ikäraja muutetaan 13–16 vuoteen, avantouintipaikan käyttöoikeus poistetaan turvallisuussyistä ja että asiassa tehdään yritys- ja talousvaikutusten arviointi. Jari Seppänen kannatti Anu Mattilan esitystä. Pohjaesityksestä tehtiin poikkeava kannatettu esitys, joten kaupunginhallitus äänesti asiasta. Puheenjohtaja totesi, että kaupunginhallitus on äänin 8–3, hyväksynyt pohjaesityksen asiassa, eikä käytä päätöksiin otto-oikeutta.

Lausunto

Kuntalaki määrittelee kunnan toiminnan markkinoilla. Kuntalain 126 § Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla määritellään seuraavaa: ”Kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;”

Liikuntalain 390/2015 mukaan yleisten edellytysten luominen on liikuntatoiminnalle ensisijaisesti valtion ja kuntien tehtävä. Lain 5 §:ssä täsmennetään, että: ”Kunnan tulee luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle:

- 1) järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioiden

- 2) tukemalla liikunnan kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta: sekä
- 3) rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja.”

Liikuntalaki määrittelee, että kunnan hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, ellei niitä toteuteta liiketoiminnallisilla tavoitteilla ja perusteilla.

Tarjoamalla kunnallisten liikuntapalveluiden kautta liikkumismahdollisuuksia senioripassin ja Raahen mallin nuorisopassin avulla, Raahen kaupunki harjoittaa liikuntalaissa tarkoitettua julkista tehtävää.

Raahen senioripassi on ollut käytössä yli 20 vuotta, jolla on ollut iso yhteiskunnallinen vaikutus senioreiden toimintakykyisyyteen ja jaksamiseen. Passin avulla on edistetty senioreiden liikkumista sekä vaikutettu kansanterveyteen positiivisesti, joka näkyy saatujen palautteiden perusteella. Nuorten fyysinen toimintakyky on yhteiskunnallisesti heikentynyt, joka näkyy mm. perusopetuksen 5. ja 8. vuosiluokille tarkoitettussa fyysisen toimintakyvyn seurantamittauksissa (Move!-mittaustulokset). Vuoden 2024 Move!-tuloksista ilmenee, että Raahen 8.luokkaisista 39.1 % nuorista fyysinen toimintakyky on mahdollisesti terveyttä ja hyvinvointia kuluttavalla tai haittaavalla tasolla.

Raahen mallin nuorisopassin tavoitteena on aktivoida raahelaiset nuoret omaehtoisen liikunnan pariin mielekkään sisällön ja hinnoittelun avulla. Tuotteiden hinnoittelu ei ole määräytynyt liiketoiminnallisten tavoitteiden ja perusteiden mukaisesti. Raahen mallin nuorisopassin avulla on pyritty vaikuttamaan inaktiivisten liikkujien aktivoitumiseen ja siihen, että liikunnan aloittaminen ja jatkaminen ei olisi ihmisten taloudellisesta tilanteesta riippuvainen. Tuotteella ei ole pyritty tekemään voittoa, vaan aktivoimaan nuoria liikkumaan ja mahdollistamaan nuorten liikuntaharrastuksen jatkuminen yhdenvertaisesti, tulotasosta riippumatta. Kuntien ja kaupunkien liikuntapalveluiden tehtävänä on ennaltaehkäisevä työ liikunnan edistämiseksi ja lähes kaikki kaupunkien tuottamat palvelut ovat vahvasti subventoituja. Näin ovat myös olemassa oleva senioripassi ja esitetty Raahen mallin nuorisopassi. Senioripassi on ollut eri laajuudessaan käytössä yli 20 vuotta. Senioripassin peruserä on, että se on hinnoiteltu edulliseksi (noin 10 €/kk), hinnoittelu lisää palveluiden saavutettavuutta. Se mahdollistaa Kuntokeidas Vesipekan allastilojen ja kuntosalin rajattoman käytön aukioloaikojen puitteissa. Liikuntapalvelut ei näe eroa siinä, miksi hyväksytty senioripassi olisi erilainen kuin uusi tuote Raahen mallin nuorisopassi. Senioripassi kun on ollut käytössä vuosien ajan peruseränsä samansisältöisenä.

Korkein hallinto-oikeus antoi 11.1.2002 ennakkopäätöksen diaarinumerolla 1468/1/00 koskien Rauman kaupungin ja Rauman Tenniskeskus Oy:n näkemyseroa kunnan tarjoamien liikuntapalveluiden matalasta hinnoittelusta. Rauman Tenniskeskus Oy vaati kilpailuneuvostoa tekemään päätöksen, rikkooko kaupunki liikuntatilojen hinnoittelulla kilpailurajoituksista annettua lakia. Kilpailuvirasto katsoi 22.4.1999 antamassaan päätöksessä dnro 221/68/98, että Rauman kaupunkia ei ole pidettävä liikuntatilojensa vuokrauksessa kilpailurajoituksista annetun lain 3 §:n tarkoittamana elinkeinonharjoittajana, joten kaupungin liikuntatilojen hinnoittelua ei voida arvioida kilpailurajoituksista annetun lain säännösten perusteella. Kilpailuneuvosto hylkäsi myöhemmässä käsittelyssä Rauman Tenniskeskus Oy:n valituksen, minkä jälkeen korkein hallinto-oikeus antoi asiasta ratkaisun. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kilpailuneuvoston päätöksen lopputulos ei näin ollen ole lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi Rauman Tenniskeskus Oy:n valituksen.

Näkemyksemme mukaan järjestämällä liikuntapalveluita sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioiden emme liikuntalain 5 § mukaan ja edellä esitettyjen asioiden perusteella riko markkinoiden kilpailuneutraliteettia (kuntalain 128 §) ja toimi vastoin kilpailulain 4 a lukua.

Suunnitteluryhmä on osallistanut tulevaa kohderyhmää eli nuoria sähköisen kyselomakkeen kautta. Tämä ilmenee aiemmin tekstissä. Tällä tavoin on vastattu kuntalain (365/1995) 27 §:ssä säädettyyn kunnan velvollisuuteen huolehtia asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Raahan mallin nuorisopassin ollessa lainvoimainen esitimme Raahan kaupungin teknisen johtajan toimesta lainvoimaisen päätöksen kumoamista aihepiirin ympärillä nousseen voimakkaan keskustelun takia. Pidimme 3.12.2024 yrittäjien kanssa palaverin, jonka lopputuloksena esitystä muutettiin siten, että ikäraja lasketaan koskemaan yläkouluikäisiä ja hinta nostetaan 30 eurosta 45 euroon. Tämä on lähempänä yrittäjien hinnoittelua kuin alkuperäinen esitys.

Yritysvaikutusten arviointi on ollut kokousmateriaalin liitteenä ja näin ollen rakennetun ympäristön lautakunnan jäsenten luettavissa kokouksessa 22.1.2025 § 5.

Raahan kaupunginhallitus ei ole käyttänyt kokouksissaan otto-oikeutta, eikä ole palauttanut prosessia valmisteluun rakennetun ympäristön lautakunnalle. Tämä ilmenee asiaselostuksesta ja liitemateriaaleista. Tähän perustuen rakennetun ympäristön lautakunta ei ole ylittänyt toimivaltansa.

Rakennetun ympäristön lautakunnan näkemyksen mukaan Raahen mallin nuorisopassin käsittelyssä ei ole tehty hallinnollista virhettä. Tämän vuoksi Raahen mallin nuorisopassi tulee säilyttää voimassa edellä esitettyjen asioiden perusteella. Raahen mallin nuorisopassipäätöstä 11.12.2024 ei tule kumota, eikä Raahen mallin nuorisopassia tule asettaa toimenpidekieltoon.

Liitteet

Liite 1: Lausunto, rakennetun ympäristön lautakunta 12.3.2025 § xx

Liite 2: Liiteluettelo hallinto-oikeudelle

Liite 3: Lausuntopyyntö lautakunnalle 21.2.2025, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Liite 4: Pöytäkirjanote rakla 22.1.2025 §5 Oikaisuvaatimuskäsittely Raahen mallin nuorisopassi

Liite 5: Kunnallisvalitus 19.2.2025

Liite 6: Kaupunginhallitus 3.2.2025/pykälä, otto-oikeuden käyttämättömyys

Liite 7: Oikaisuvaatimuskäsittely, Raahen mallin nuorisopassi pöytäkirjanota rakla 22.1.2025 § 5

Liite 8: Yritysvaikutusten arviointi, 22.1.2025 julkaistun esityslistan oheismateriaali lautakunnan jäsenille

Liite 9: Oikaisuvaatimus 23.12.2024, rakennetun ympäristön lautakunnan päätökseen 11.12.2024 § 183

Liite 10: Kaupunginhallitus 16.12.2024/pykälä 346, otto-oikeuden käyttämättömyys

Liite 11: Raahen mallin nuorisopassi pöytäkirjanote Rakla 11.12.2024 §183

Liite 12: Raahen Mallin nuorisopassi_esitys lautakunnalle 11.12.2024

Liite 13: Kaupunginhallitus 5.11.2024/pykälä 297

Liite 14: Raahen mallin nuorisopassi pöytäkirjanote rakla 9.10.2024 § 149

Liite 15: Raahen mallin nuorisopassi_esityslautakunnalle 9.10.2024

Liite 16: Liikuntapalvelut, toiminnan tavoitteet 2024

Liite 17: Liikuntapalveluiden työohjelma 2024

Yhteistyöterveisin,

RAAHEN KAUPUNKI

Prosessiosoite : kirjaamo@raahe.fi tai Tekninen keskus, Rantakatu 8E,

92100 RAAHE