

MUISTIO: LAUKAAN KUNNAN PÄÄTÖKSENTEKOON LIITTYVÄ TARKASTUS JA NEUVONTA

Asian tausta ja toimeksianto

Laukaan kunnan tarkastuslautakunta on pyytänyt BDO Oy:ltä kannanottoa kunnan päätöksenteon lainmukaisuudesta sekä kunnan toimielinten toimivallasta hallihankkeessa.

Hirviareena on liikuntakeskus Laukaan Leppävedellä. Kiinteistöosakeyhtiö Leppävesiareena Oy omistaa liikuntakeskukseen kuuluvat sisäliikuntahallit ja on rakennuttanut ne. Laukaan kunta välivuokraa hallit kiinteistöyhtiöltä ja on vuokrannut ne edelleen Hirviareena Oy:lle. Hirviareena Oy on hallien operaattoriyhtiö, jonka tehtävä on vastata hallien vuokraamisesta, tapahtumista ja hallien ravintolatoiminnasta. Sisäliikuntahallien operaattoriyhtiö Hirviareena Oy on ajautunut maksukyvyttömäksi.

Toimeksiannon tavoitteena on ollut arvioida, hallihankkeeseen liittyvää kunnan päätöksentekoa ja kilpailutusta sekä mahdollista kunnan päätöksentekoon liittyvää esteellisyyttä oikeudellisesta näkökulmasta. Toimeksiannossa arvioitiin kunnan toimielinten toimivaltaa sekä kunnan päätöksenteon lainmukaisuutta hankinta- ja kuntalain näkökulmasta. Lisäksi arvioitiin esteellisyyssäännöksiä hallihanketta koskevassa päätöksenteossa.

Tämän toimeksiannon tarkoituksena ei ole suorittaa tilintarkastusta. Tilintarkastuksen tarkoitus on antaa lausunto tarkastuksen kohteesta tai sen osista, emmekä näin anna vastaavaa lausuntoa toimeksiannon kohteesta tai sen osista.

Pyydämme huomioimaan, että BDO Audiator Oy toimii Laukaan kunnan tilintarkastajana. Tämä toimeksianto on kuitenkin suoritettu erillään tilintarkastustoimeksiannosta ja myös eri henkilöiden toimesta.

Helsingissä 28.4.2025

Heikki Mustonen
Senior Legal Counsel
BDO Oy

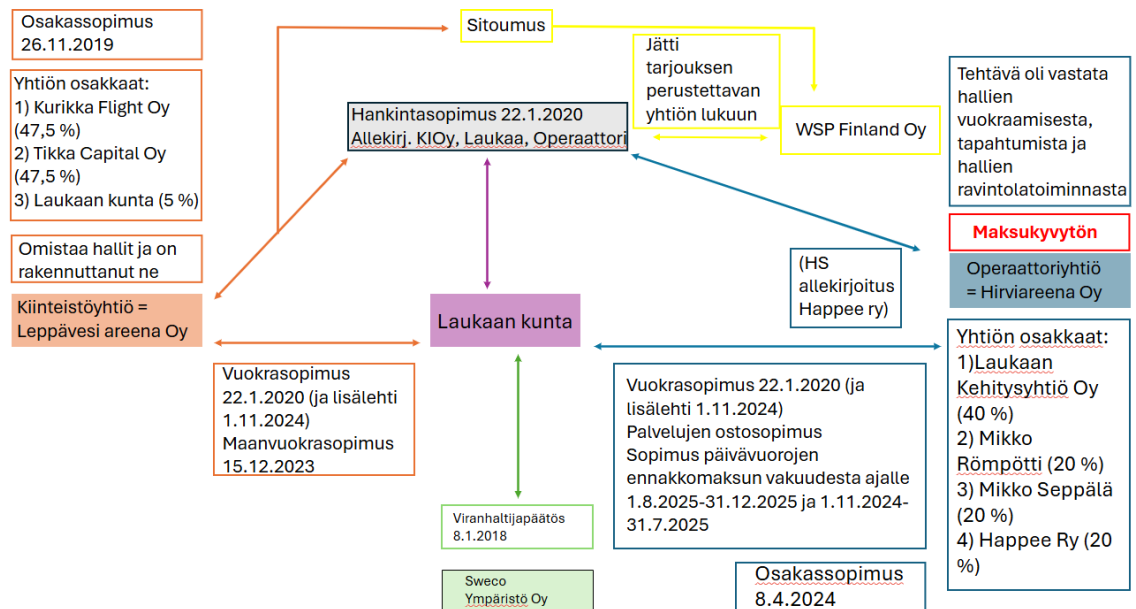
1. Yhteenveto

- Muistiossa on arvioitu Laukaan kunnan toimittaman aineiston perusteella Hirviareenaa koskevan hallihankkeen kunnallista päätöksentekoa sekä hallihankkeen kilpailutusta. Lisäksi on arvioitu päätöksentekoon liittyvää esteellisyyttä.
- Kunnanvaltuusto on käsityksemme mukaan käsitellyt hankkeen talousvaikutukset. Kunnanvaltuusto on hyväksynyt 150 000 euron lisämäärärahan kiinteistöosakeyhtiölle osakkeiden ostoon. Kunnanvaltuusto on lisäksi käsitellyt pääomavuokrakustannukset hankesuunnitelmassa ja saadun tiedon mukaan valtuusto käsittelee vuosittain pääomavuokran talousarvion käyttötalouden määrärahana.
- Saamiemme tietojen mukaan hankkeessa ei olla poikettu siitä, mitä valtuusto on päättänyt taikka tehty sellaisia päätöksiä, jotka olisivat nostaneet kunnan taloudellisia sitoumuksia hankkeessa valtuuston päätöksestä eriyvällä tavalla.
- Toimitetun aineiston perusteella Kiinteistöosakeyhtiö Leppävesiareena Oy:n osakassopimuksesta ei ole tehty päätöstä. Muilta osin hallihanketta koskevassa päätöksenteossa ei ole havaittu selkeitä lainvastaisuuksia. Jatkossa kunta voi kiinnittää huomiota siihen, että taloudellisesti merkittävät hankkeet toteutetaan kunnan päätöksenteossa korostetun avoimesti ja läpinäkyvästi.
- Kunta on tunnistanut hankkeen suunnittelussa suurimpana riskinä operaattoriyhtiön toiminnan onnistumisen ja maksukyvyn. Jatkossa kunta voi kiinnittää huomiota siihen, että riskit kartoitetaan ja arvioidaan perusteellisesti sopimuskumppaneiden osalta ja hankkeiden edistymistä sekä taloudellista tilannetta seurataan säännöllisesti.
- Hallihanketta koskevassa kilpailutuksessa ei ole havaittu selkeitä lainvastaisuuksia.
- Hallin varustelutason osalta voidaan todeta, että sisäliikuntahallien teknisten vaatimusten ja muu varustelun taso olisi pitänyt toteuttaa siinä laajuudessa, kun tarjouspyynnön liitteissä on määritetty. Mikäli hallin varustelutaso on poikennut sovitusta, on kyseessä sopimusrikkomus. Lisäksi on huomioitava, että hankintalain mukaisesti kilpailutettuun hankintasopimukseen ei voida tehdä sopimuskaudella olennaisia muutoksia.
- Kehotamme jatkossa kiinnittämään erityistä siihen, että kunnan solmimissa sopimuksissa on määriteltävä riittävän yksityiskohtaisesti osapuolten oikeudet ja velvollisuudet, jotta niistä ei pääse syntymään epäselvyyttä.
- Esteellisyyden osalta voidaan todeta, että talous- ja henkilöstöjohtajan suhteista ja toiminnasta ei ole toimitettu sellaista aineistoa, joka osoittaisi hänen toimineen esteellisenä.
- Myöskään muussa hallihanketta koskevassa päätöksenteossa ei ole havaittu esteellisyyksiä toimitetun aineiston perusteella. On kuitenkin huomioitava, että vastuu esteellisyyden arvioinnista on aina henkilöllä itsellään.

2. Asian tausta

Leppäveden taajaman liikuntapaikkatarjonnan on arvioitu olevan verrattain heikko. Tästä johtuen Laukaan kunta on alkanut suunnitella ja toteuttaa Leppävedelle uutta, kattavaa liikuntapuistoa. Liikuntapuiston kehittämisen on arvioitu olevan keskeinen elinvoima- ja kilpailukykytekijä Laukaan kunnassa, sillä liikunta- ja harrastusmahdollisuuksien kehittäminen lisää kunnan vetovoimaa asuinpaikkana.

Laukaan kunta on päättänyt kilpailuttaa hankintalain mukaisesti kumppania liikuntatilojen rakentamiseksi ja toteuttamiseksi. Kilpailutukseen on osallistunut vain yksi tarjoaja, WSP Finland Oy, ja Laukaan kunnanhallitus on hyväksynyt tarjouksen. WSP Finland Oy on tehnyt tarjouksen perustettavan yhtiön lukuun ja hankkeeseen liittyen on perustettu Kiinteistöosakeyhtiö Leppävesiareena Oy. Kiinteistöosakeyhtiö Leppävesiareena Oy on rakennuttanut liikuntahallit ja omistaa ne. Laukaan kunta välivuokraa liikuntahallit kiinteistöosakeyhtiöltä ja on vuokrannut ne edelleen Hirviareena Oy:lle, joka toimii liikuntahallien operaattoriyhtiönä. Operaattoriyhtiön tehtävänä on ollut muun muassa vastata hallien vuokraamisesta, tapahtumista ja ravintolatoiminnasta. Operaattoriyhtiönä toimiva Hirviareena Oy on ajautunut maksukyvyttömäksi. Alla olevassa kuviossa on esitetty toimijat ja heidän välisensä oikeussuhteet.



2.1. Hallihankkeen suunnitteluun ja toteutukseen liittyvä päätöksenteko

Asemakaavasta päättäminen

Laukaan kunta on hankkinut Leppäveden taajaman pohjoisosasta vuosien 2013-2018 aikana merkittävän määrän kaavoittamatonta raakamaata. Osa maa-alueesta on hankittu siinä tarkoituksessa, että alueelle kaavoitetaan ja toteutetaan monipuolinen liikuntapuisto, joka palvelee taajaman ja kunnan sekä laajemmin Jyväskylän seudun asukkaita. Laukaan kunnanvaltuusto on 18.3.2019 hyväksynyt Leppäveden liikuntapuiston asemakaavan, jonka mukaisesti osa tonteista on tarkoitettu vuokrata perustettavalle kiinteistöosakeyhtiölle monitoimihallin ja jalkapallon ylipainehallin rakentamista varten. Tonttien markkina-arvo on selvitetty maankäytön toimesta pyytämällä riippumaton arvio. Maankäyttö on ehdottanut vuokrahinnan määrittämistä markkinatason alarajalle harrastuskustannusten välttämiseksi ja yleishyödyllisen urheilutoiminnan edistämiseksi.

Aiesopimuksesta päättäminen

Laukaan kunnanhallitus on 18.6.2018 päättänyt hyväksyä aiesopimuksen kiinteistöosakeyhtiön perustamisesta hallihankkeen toteuttamiseksi. Hallihankkeen alustava kustannusarvio on ollut kahdeksan miljoonaa euroa. Kunnanhallitus on 21.1.2019 päivittänyt Leppäveden liikuntapuiston hallien toteuttamista koskevaa aiesopimusta, sillä hankesuunnittelu ei ole edennyt aiesopimuksen mukaisessa aikataulussa. Aikataulun lisäksi aiesopimukseen on tarkennettu suunnitteluvaiheessa ilmenneitä muutostarpeita. Päivitetyt aiesopimuksen mukaan päätös rakennushankkeesta tulisi tehdä 31.12.2019 mennessä. Rakentamisen suunnitelmat ja kaavoitus sekä hallin toiminnan suunnittelu ja ennakkomyynti ovat onnistuneet aiesopimuksen hengen mukaisesti, mutta yhtiölle ei ollut saatu rahoitusta ilman kunnan 100 prosentin takausta. Hankkeen osapuolet ovat halunneet yhdessä pyrkiä löytämään sellaisen järjestelyn, jolla hanke on mahdollista toteuttaa.

Hallihanketta koskevista sopimusehdoista päättäminen

Kunnanhallitus on todennut 27.5.2019, että hanketta ei voida toteuttaa tehdyn aiesopimuksen mukaisesti ja on päättänyt esittää kunnanvaltuustolle, että Laukaan kunta sitoutuu hallihankkeen osalta erinäisiin sopimusehtoihin, joiden perusteella hanke kilpailutetaan julkisena hankintana. Olennaisten sopimusehtojen perusteella Laukaan kunta on sitoutunut vuokraamaan perustettavalta kiinteistöyhtiöltä rakennukset 15 vuoden ajaksi niin, että pääomavuokran suuruus on vuosittain 750 000 euroa sekä lisäksi mahdollinen elinkustannusindeksiin perustuva korotus. Pääomavuokran lisäksi kiinteistöyhtiö siirtää kunnan maksettavaksi kaikki kiinteistöyhtiön ylläpitämiseen liittyvät kustannukset, joiden on arvioitu olevan noin 300 000-400 000 euroa vuodessa. Laukaan kunta vuokraa rakennukset edelleen operaattoriyhtiölle 15 vuoden ajaksi niin, että pääomavuokran suuruus on 750 000 euroa ja lisäksi mahdollinen elinkustannusindeksiin perustuva korotus. Pääomavuokran lisäksi Laukaan kunta siirtää operaattoriyhtiön maksettavaksi ulkoalueiden hoitokustannuksia lukuun ottamatta kaikki kiinteistön ylläpitämiseen liittyvät kustannukset. Päivävuorojen osalta Laukaan kunta on sitoutunut ostamaan 15 vuoden ajan kaikki arkipäivävuorot kello 8-16 välillä. Päivävuorojen hinta on 250 000 euroa vuodessa ja lisäksi mahdollinen elinkustannusindeksiin perustuva korotus.

Kunnanvaltuusto on hyväksynyt kunnanhallituksen ehdotuksen olennaisista sopimusehdoista, niihin sitoutumisesta sekä hallihankkeen taloudellisista reunaehdoista

ja tehnyt päätöksen hallihankkeen toteutuksesta 3.6.2019. Osana päätöstä kunnanvaltuusto on päättänyt myöntää 150 000 euron lisämäärärahan kiinteistöosakeyhtiölle osakkeiden ostoon vuodelle 2019 ja edellyttänyt, että osakassopimukseen sisällytetään kunnalle mahdollisuus yhtiön osakekannan ostoon tilanteessa, jossa operaattoriyhtiö ei suoriudu maksuvelvollisuuksistaan kuntaa kohtaan. Kunnanvaltuusto on päätöksenteon yhteydessä arvioinut hankkeeseen liittyviä taloudellisia riskejä, joina on tunnistettu operaattoriyhtiön toiminnan onnistuminen sekä maksukyky.

Kunnanhallitus on päättänyt 3.6.2019 kunnanvaltuuston päätöksen perusteella käynnistää kilpailutuksen ja nimesi hankintatyöryhmään talousjohtajan, hankinta- ja kehittämispäällikön, kaavoitusjohtajan ja vapaa-aikatoimen johtajan. Tarjouskilpailun valmistelu on käynnistetty välittömästi. Tarjouksen valintakriteereiksi on määritelty kunnan kiinteistöosakeyhtiölle maksettava vuokran ja vuotuisen tarkistuksen määrä ja laatu. Hankinnan kokonaisarvoksi on laskettu noin 15 miljoonaa euroa, joten hankinta on kilpailutettu EU-kynnsarvon ylittävänä hankintana.

Päätöksen yhteydessä on todettu, että hankkeeseen sisältyy kunnan näkökulmasta useita tulo- ja menovirtoja sekä riskejä. Suurimmaksi riskiksi on arvioitu operaattoriyhtiön toiminnan onnistuminen ja maksukyky. Mikäli operaattoriyhtiö ajautuisi maksuvaikeuksiin ja tilanteeseen, jossa yhtiön toiminta on ajettava alas, kunta on yksin vastuussa kunnan ja kiinteistöyhtiön välisen vuokrasopimuksen vastuista. Tällaisessa tilanteessa kunnalle on arvioitu koituvan 1 200 000 euron vuosikustannukset. Riskiä on ollut tarkoitus arvioida osana kumppaneiden valintaprosessia ja operaattoriyhtiölle on ollut tarkoitus asettaa yhdeksi valintakriteeriksi uskottava suunnitelma toiminnan kannattavuudesta.

Hankintailmoitus ja -päätös

EU-hankintailmoitus on jätetty HILMA-palveluun 11.6.2019 ja julkaistu sekä HILMA-palvelussa että TED-tietokannassa 12.6.2019. Lisäksi ilmoitus on julkaistu Euroopan Unionin virallisen lehden S-sarjassa 13.6.2019. Tarjouksen on jättänyt ainoastaan yksi palveluntarjoaja, WSP Finland Oy, perustettavan yhtiön lukuun. Tarjous on tarkastettu tarjoajan kelpoisuuden ja tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden osalta. Tarkastukseen on osallistunut myös Laukaan kunnan ulkopuolisia asiantuntijoita. Tarjous on täyttänyt tarjouspyynnön vähimmäisvaatimukset ja tarkastusten perusteella on arvioitu, että saatu tarjous on markkinatasoinen eikä markkinoilla ole kyseessä olevaan hankkeeseen laajaa tarjontaa. Kunnanhallitus on päättänyt 20.1.2020 hyväksyä WSP Finland Oy:n tarjouksen ehdollisena perustettavan yhtiön lukuun. Hankintalain mukaisen kilpailutuksen jälkeen kunnanhallitus on tehnyt 20.1.2020 hankintapäätöksen, jonka perusteella on valittu sopimuskumppani hallihankkeeseen.

Hyväksymällä hankesuunnitelman ja julkaisemalla tarjouspyynnön kunta on sitoutunut toteuttamaan hankkeen tarjouspyynnössä kuvatulla tavalla ja siinä esitetyssä laajuudessa. Kunta on näin ollen sitoutunut toteuttamaan omalta osaltaan hanketta hyväksytyyn tarjouksen mukaisesti eikä voi poiketa siitä olennaisesti.

Liikuntahallin rakennuttajakumppanin ja operaattorin hankinnasta on tehty hankintasopimus 22.1.2020. Sopimuksessa on osapuolina Laukaan kunta, WSP Finland Oy, perustettava kiinteistöyhtiö Leppävesi Areena Oy sekä perustettava operaattoriyhtiö, jonka omistaa Happee ry. Hankinnan kohteeksi on määritelty tarjouspyynnön mukaisten Leppäveden liikuntahallin rakennuttajakumppanin ja

operaattorin hankinta. Hankintasopimus on sidottu osapuolten välillä tehtyihin vuokrasopimuksiin. Sopimukseen on kirjattu, että hankintasopimus tulee voimaan, kun tilojen hallintaoikeus siirtyy Laukaan kunnalle ja sopimus on voimassa 15 vuotta sopimuksen alkamisesta. Hallihanketta koskevassa hankinnassa on kilpailutettu kumppania liikuntatilojen rakentamiseksi ja toteuttamiseksi, joten hankintasopimuksen alkamisajankohtaa ei ole näkemyksemme mukaan voitu sitoa liikuntatilojen hallintaoikeuden siirtymiseen.

2.2. Hallihankkeeseen liittyvän päätöksenteon oikeudellinen arviointi

Alueidenkäyttölain (132/1999) 52 §:n mukaan asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Laukaan kunnan hallintosäännön 22 §:n mukaan kunnanhallitus päättää muun muassa vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavojen hyväksymisestä. Alueidenkäyttölain 191 §:n 3 momentissa todetaan, että vaikutuksiltaan vähäisenä ei ole pidettävä esimerkiksi asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta.

Päätös Leppäveden liikuntapuiston asemakaavasta on tehty kunnanvaltuustossa. Laukaan kunta on hankkinut merkittävän määrän kaavoittamatonta raakamaata, josta osa on ollut tarkoitus kaavoittaa monipuoliseksi liikuntapuistoksi. Leppäveden liikuntapuiston kaavoittamista voidaan pitää muuna, kuin vaikutuksiltaan vähäisenä asemakaavana. Vaikka kyseessä olisi ollut vaikutuksiltaan vähäinen asemakaavamuutos, olisi kunnanhallitus voinut hallintosäännön perusteella saattaa asian valtuuston käsiteltäväksi. Näin ollen voidaan katsoa, että kunnanvaltuusto on ollut toimivaltainen tekemään päätöksen asemakaavan hyväksymisestä.

Laukaan kunnan hallintosäännön 21 §:n mukaan kunnanvaltuusto ratkaisee kuntalain 14 §:n ja erityislakien mukaiset, kunnalliseen itsehallintoon kuuluvat asiat, ellei niitä ole määrätty muille toimielimille tai viranhaltijoille. Valtuusto päättää muun muassa talonrakennuksen hankesuunnitelmien hyväksymisestä, jos niiden arvo on 1 000 000 euroa tai enemmän sekä kunnan palveluverkosta. Laukaan kunnanvaltuusto on päättänyt 3.6.2019 liikuntahallihankkeen kannalta olennaiset sopimusehdot sekä taloudelliset reunaehdot, joiden perusteella hallihanke on kilpailutettu. Hallihankkeen hinta-arvio on ollut yli 1 000 000 euroa, joten hankkeen hankesuunnitelmien hyväksyminen on kuulunut kunnanvaltuuston toimivaltaan. Lisäksi voidaan katsoa, että hankkeessa on ollut kyse kunnan palveluverkosta päättämisestä, sillä kyseessä on ollut hanke, jonka tavoitteena on ollut parantaa monipuolisesti liikuntamahdollisuuksia kunnan alueella ja myös tämän osalta kunnanvaltuusto on ollut toimivaltainen toimielin.

Saadun aineiston perusteella hanketta varten perustetun Kiinteistöosakeyhtiö Leppävesiareena Oy osakassopimuksesta ei ole tehty päätöstä. Lähtökohtaisesti osakassopimuksesta päättäminen kuuluu kuntalain 46 §:n mukaisiin omistajaohjauksen toimenpiteisiin ja toimivaltaisen toimielimen tulisi päättää yhtiön osakassopimuksesta ja sen ehdoista, mikäli kunta on omistajana yhtiössä. Osakassopimuksen luonnos on ollut osa hallihankkeen kilpailutuksen tarjouspyyntömateriaalia, mutta sopimuksen ehdoista ei ole päätetty esimerkiksi samassa yhteydessä, kun muista hankkeeseen liittyvistä olennaisista sopimusehdoista.

Hallihankkeen kilpailutus on käynnistetty kunnanvaltuuston asettamien reunaehtojen mukaisesti. Kilpailutuksen seurauksena hallihankkeen suunnitteluun ja toteutukseen on saatu yksi tarjous. Kunnanhallitus on arvioinut tarjousta, päättänyt hyväksyä tarjouksen ja tehnyt hallihankkeesta hankintapäätöksen. Lähtökohtaisesti kunnanhallitus päättää kunnan hankinnoista kunnanvaltuuston hyväksymän talousarvion puitteissa. Laukaan kunnan hallintosäännön 22 §:n mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta kuntalain 39 §:n mukaisesti. Kunnanhallituksen voidaan katsoa olleen toimivaltainen toimielin hankintapäätöksen tekemiseen.

2.3. Hallihankkeen arviointi hankintalain näkökulmasta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa hankintalain mukaisesti. Hankintalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan hankintasopimusta, jonka tarkoituksena on liitteessä B tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen taikka suunnittelu ja toteuttaminen yhdessä; rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan myös rakennusurakan tyyppiin tai suunnitteluun ratkaisevaa vaikutusvaltaa käyttävän hankintayksikön asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttamista millä tahansa tavalla; rakennusurakka voi olla talon-, maan, tai vesirakennustöiden muodostama taloudellinen tai tekninen kokonaisuus.

Hankintalain näkökulmasta rakennusurakalla tarkoitetaan millä tahansa tavalla toteutettavaa rakennusurakkaa. Hankintalaki soveltuu siis myös tilanteisiin, joissa hankinnassa tosiasiallisesti teetetään rakennus hankintayksikölle sen edellyttämien vaatimusten mukaan. Hankintalain näkökulmasta sillä ei ole merkitystä, onko urakan oikeudellinen muoto urakkasopimus vai esimerkiksi vuokrasopimus, eikä järjestely välttämättä edellytä omistusoikeuden siirtoa hankintayksikölle.

Hankintalain 26 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan EU-kynnysarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on rakennusurakoiden osalta 5 186 000 euroa. Hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ja lähtökohtana on ennakoitu arvo hankintailmoituksen lähettämishetkellä. Hankintalain 58 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi hankintailmoitus EU-kynnysarvot ylittävästä hankinnasta.

Hallihankkeen toteuttamistavaksi on valikoitunut järjestely, jossa liikuntatilojen rakentamiseen liittyviä kustannusriskejä jaetaan kunnan ja tiloja operoivan taloudellisen toimijan, operaattoriyhtiön, kesken. Operaattoriyhtiö maksaa Laukaan kunnalle vuosittain pääomavuokraa 750 000 euroa sekä lisäksi sisätilojen ylläpitokulut. Operaattoriyhtiön maksamalla vuokralla Laukaan kunta maksaa kiinteistöyhtiölle hallin rakentamisesta aiheutuneita vuotuisia rahoituskustannuksia 750 000 euroa. Hallin tiloissa tuotetaan, järjestetään ja toteutetaan kuntalaisille ostopalveluna sekä omana tuotantona monipuolisia liikuntapalveluita. Laukaan kunnanvaltuusto päätti hallihankkeen taloudellisista reunaehdoista ja sisäliikuntatilojen toteutuksesta niin, että hankkeessa Laukaan kunnan ja kiinteistöyhtiön sekä Laukaan kunnan ja operaattoriyhtiön välisen vuokrasopimuksen kesto on 15 vuotta. Hankkeen kokonaisarvoksi on arvioitu 15 000 000 euroa ottaen huomioon, että yhtiöiden ja

kunnan väliset vuokrasopimukset on tehty 15 vuodeksi. Hankinnan katsottiin olevan EU-kynnysarvon ylittävä rakennusurakka ja siitä jätettiin EU-hankintailmoitus.

Hankintailmoituksessa on haettu hallihankkeen toteuttajaa, joka sitoutuu tai osoittaa hankkeeseen sitoutuvan tahon perustettavan kiinteistöyhtiön pääosakkaaksi sekä joko sitoutuu itse tai tuo mukanaan tahon, joka sitoutuu operoimaan rakennettavaa liikuntahallia ja ylipainehallia. Perustettavan kiinteistöyhtiön tulee suunnitella tai suunnitteluttaa ja rakentaa tai rakennuttaa liikuntahalli ja ylipainehalli siten, että Laukaan kunnan vaatimukset täyttyvät. Operaattoriyhtiön tehtävänä on tilojen päivittäisen toiminnan mahdollistaminen toiminnallisesti ja taloudellisesti. Tarjouspyynnössä on asetettu yksityiskohtaiset tekniset vaatimukset liikuntapuiston sisätiloille, sekä tilaohjelma. Lisäksi tarjouspyynnössä on määritetty liikuntahallin, ylipainehallin ja yleisten tilojen vähimmäisvaatimukset sekä varustelutaso.

Saadun aineiston perusteella voidaan katsoa, että Laukaan kunnan toteuttamassa Leppäveden liikuntapuistoon suunniteltujen sisäliikuntatilojen toteuttajan hankinnassa on ollut kyse EU-kynnysarvon ylittävästä rakennusurakasta ja hankinta on siltä osin toteutettu hankintalain edellytysten mukaisesti.

Hankintalain 123 §:n mukaan hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuista sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat, joita ovat ainakin ehdokkaan, tarjoajan ja tarjouksen hylkäämisen perusteet sekä keskeiset perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten vertailu on tehty. Laukaan kunnanhallituksen 20.1.2020 tekemässä hankintapäätöksessä on kuvattu hankintalain edellyttämät seikat ja hankintapäätös on tehty hankintalain mukaisesti.

Laukaan kunnan ja WSP Finland Oy:n välillä on tehty 22.1.2020 hankintasopimus rakennuttajakumppanin ja operaattoriyhtiön hankinnasta. Hankintasopimukseen on liitetty tarjouspyyntö liitteineen sekä osapuolten väliset vuokrasopimukset, jotka ovat osa hankintasopimusta. Lisäksi vuokrasopimuksissa on maininta siitä, että vuokrauksen kohteena olevien rakennusten tilaohjelma perustuu Laukaan kunnan tarjouspyyntöön, joka on ollut vuokrasopimuksen perustana. Koska tarjouspyyntö liitteineen on otettu osaksi hankinta- ja vuokrasopimuksia, olisi sisäliikuntahallien teknisten vaatimusten ja muun varustelun taso pitänyt toteuttaa siinä laajuudessa, kun tarjouspyynnön liitteissä on määritetty.

Laukaan Kehitysyhtiö Oy on ostanut Hirviareena Oy:n osakkeet 100 000 eurolla Happee ry:ltä. Kunta on maksanut Hirviareena Oy:lle sopimuksen mukaisista päivävuoroista noin 20 800 euroa kuukaudessa talousarvioon merkittyjen määrärahojen puitteissa ja kunnanhallitus on antanut maksuihin liittyen ohjauksen. Lisäksi kunta on ostanut Hirviareena Oy:ltä irtainta omaisuutta 5990 eurolla. Kunta on maksanut vuokranantajana toimivalle Kiinteistöosakeyhtiö Leppävesiareena Oy:lle vuokraa 62 500 euroa kuukaudessa ja on laskuttanut Hirviareena Oy:ltä saman verran vuokraa siihen saakka, kunnes yhtiö on mennyt konkurssiin. Kunnalle on jäänyt myyntisaamisia Hirviareena Oy:ltä yhteensä noin 409 000 euroa. Saadun aineiston perusteella Laukaan kunta ei ole poikennut merkittävästi siitä, mihin se on sitoutunut hyväksyessään hallihanketta koskevan tarjouksen.

3. Esteellisyys Hirviareena Oy:n konkurssipesän neuvotteluissa ja kunnan edunvalvonnassa sekä hallihankkeeseen liittyvässä päätöksenteossa

3.1. Esteellisyysarviointi ja esteellisyysperusteet Virkamiehen esteellisyysperusteet

Hyvän hallintotavan toteutumisen kannalta on tärkeää, että esteellisyysäännökset on huomioitu asianmukaisesti eikä kunnallisessa päätöksenteossa ole esimerkiksi eturistiriitaa suhteessa kiinteistöyhtiön tai operaattoriyhtiön omistukseen. Laukaan kunnan talous- ja henkilöstöjohtajan esteellisyyttä arvioidaan erikseen, sillä talous- ja henkilöstöjohtaja on ollut hallihankkeessa monessa vaiheessa mukana ja lisäksi hänen valtuuttamisestaan edustamaan Hirviareena Oy:n konkurssipesän neuvotteluissa on tehty oikaisuvaatimus.

Laukaan kunnanhallitus on valtuuttanut talous- ja henkilöstöjohtajan päätöksessään 144/02.00.01/2025 § 40 käymään kunnan puolesta neuvotteluja Hirviareena Oy:n konkurssipesän kanssa ja valvomaan kunnan etua prosessissa. Kunnanvaltuutettu teki valtuutus päätöksestä oikaisuvaatimuksen 28.2.2025. Oikaisuvaatimuksen mukaan talous- ja henkilöstöjohtaja on esteellinen käymään kunnan puolesta neuvotteluita, sillä hän on osallistunut päätöksiin, jotka liittyvät Laukaan kunnan sekä konkurssiin ajautuneen Hirviareena Oy:n välisiin sopimuksiin. Hän on ollut myös arvioimassa liiketoimintasuunnitelman vaatimusten täyttymistä ja allekirjoittanut sopimuksia kunnan, operaattoriyhtiön sekä kiinteistöosakeyhtiön välillä. Oikaisuvaatimuksen mukaan asian käsittelyssä voi syntyä epäily hänen objektiivisuudestaan. Lisäksi Laukaan kunnan omistama Laukaan kehitysyritys omistaa 40 prosenttia konkurssiin menneestä Hirviareena Oy:stä ja samaan aikaan Laukaan kunta on Hirviareenan suurin velkoja, velan ollessa kunnalle yli 300 000 euroa. Oikaisuvaatimuksen mukaan tämä muodostaa merkittävän eturistiriidan, jota ei ole huomioitu päätöksenteossa. Kunnanhallitus on hylännyt oikaisuvaatimuksen 10.3.2025 tekemällään päätöksellä.

Valtuutuksesta tehtyyn päätöksentekoon on osallistunut samoja henkilöitä, kuin oikaisuvaatimuksen käsittelyyn, mutta tämä ei aiheuta esteellisyyttä. Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään katsonut, että jos päätös on oikaisuvaatimuksella saatettu toimitielimen käsiteltäväksi, asiaa aiemmin käsitellyttä luottamushenkilöä tai viranhaltijaa ei yleensä pidetä esteellisenä (KHO 8.6.2000/1894, KHO 29.2.2000/397).

Esteellisyyttä koskevien säännösten keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, ettei päätöksenteko kunnan hallinnossa tapahdu epäasiallisilla perusteilla päätöksentekoon osallistuvalla henkilöllä asiaan tai asianosaiseen olevan suhteen vuoksi ja että päätöksenteko toteutetaan moitteettomasti. Kuntalain 97 §:n mukaan kunnan viranhaltijan esteellisyydestä säädetään hallintolain (434/2003, HL) 27-30 §:ssä. Hallintolain 27 §:n mukaan esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä asian käsittelyssä. Siten esteellinen virkamies ei saa toimia esittelijänä tai valmistelijana asiassa, eikä millään tavalla osallistua asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun (hallintolain esityöt, HE 72/2002). Virkamies on itse vastuussa esteellisyyskysymyksen ratkaisemisesta, mutta esittelijän tai monijäsenisen toimitielimen jäsenen esteellisyydestä päättää toimitielin (HL 29 §).

Palvelussuhde- ja toimeksiantojääviys (HL 28.1 §:n 4 kohta)

Hallintolain 28.1 §:n 4 kohdan mukaan virkamies on esteellinen ("Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi"), jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi ei tule tässä tapauksessa sovellettavaksi, koska kuntalain 52.3 § mukaan palvelussuhde kuntaan ei tee kunnan viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Kunnallishallinnossa ei myöskään sovelleta niin sanottua toisen asteen jääviä. Siten osallistuminen saman asian käsittelyyn useissa toimielimissä ei pääsääntöisesti aiheuta esteellisyyttä. Sama henkilö voi siis osallistua asian käsittelyyn sen kaikissa vaiheissa.

Yhteisöjääviys (HL 28.1 §:n 5 kohta)

Hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen (ns. yhteisöjäävi), jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallituneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kohdassa viitatulla läheisellä tarkoitetaan virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa.

Esteellisyys siis syntyy, kun virkamies itse tai virkamiehen perhepiiriin kuuluva henkilö osallistuu mainitun oikeushenkilön johtamiseen (KHO 14.4.1997 T 860, KHO 2018:24, KHO 1990-A-81). Yhteisöjääviyden muodostumisen edellytyksenä on, että henkilöllä tai tämän läheisellä on määräävä- tai edustava asema yhteisössä.

Talous- ja henkilöstöjohtaja ei ole määräävässä asemassa tai edustusasemassa Hirviareena Oy:ssä tai sen osakasyhtiössä Laukaan Kehitysyhtiö Oy:ssä. Saadun aineiston perusteella talous- ja henkilöstöjohtaja ei ole määräävässä asemassa tai edustusasemassa muissakaan yhtiöissä, jotka liittyvät Hirviareenaan. Hänen läheistensä asemasta ei ole esitetty väitteitä tai toimitettu aineistoa, joten siltä osin yhteisöjääviyttä ei voida arvioida.

Intressijääviys (HL 28.1 §:n 3 kohta)

Virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselle. Hyödyn tai vahingon tulee olla taloudellisesti merkityksellistä tai muuten olennaista (AOA 16.11.2010 Dnro 1695/4/09, KHO 1986 A II 33). Virkamies on asiaan liittyvän intressin vuoksi esteellinen esimerkiksi, jos hän käsittelee sellaisen yhtiön asiaa, jonka osakkeista tämän lähipiiriin kuuluva henkilö omistaa huomattavan osan.

Toimitetussa aineistossa ei ole tarkempaa tietoa Hirviareenan muista osakkeenomistajista kuin Laukaan kehitysyhtiöstä eikä Hirviareenan velkojista tai heidän osakkeenomistajistaan, joten intressijääviyttä ei voida näiltä osin arvioida.

Yleislausekejääviys (HL 28.1 §:n 7 kohta)

Hallintolaissa säädetään lisäksi ns. yleislausekejääviydestä (HL 28.1 §:n 7 kohta), jonka mukaan virkamies on esteellinen myös, jos hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Yleislausekejääviys edellyttää, että syy virkamiehen esteellisyyteen on ulkopuolisen havaittavissa, vaikka muut esteellisyyssperusteet eivät suoraan tulisikaan sovellettaviksi. Hallintolain esitöiden mukaan yleislausekkeen perusteella määräytyvä esteellisyys siten turvaa asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta. Virkamiehen puolueettomuuden vaarantuessa yleislausekejääviyden perusteella tulee syyn olla suunnilleen samalla tasolla kuin erikseen mainituissa hallintolain esteellisyyssperusteissa. Yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden aiheuttavan olosuhteen tulee siten olla sellainen, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu yhtä voimakkaasti kuin hänen osallistuessaan esimerkiksi sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen läheisensä on asianosainen taikka josta hänelle itselleen tai hänelle erityisen läheiselle henkilölle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (KHO 2014:109). Puolueettomuuden vaarantumiseen tulee olla erityinen syy, eikä pelkkä epäluottamus virkamieheen perusta esteellisyyttä.

Talous- ja henkilöstöjohtaja on ollut mukana Hirviareenaan liittyvässä päätöksenteossa sekä allekirjoittanut Hirviareenan kanssa sopimuksia kunnan puolesta. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 16.5.2018/2320 todennut seuraavaa: ”Kaupungin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osallistuminen kaupunkia koskevien asioiden käsittelyyn eri yhteyksissä on normaalia hallintomenettelyä ja kuuluu henkilöiden virka- ja luottamustehtäviin. Normaalina on myös se, että kaupungin hallintotoimintaan sisältyy erilaisia asioita ja asiakokonaisuuksia, joilla voi olla yhteys toisiinsa.” Hallinto-oikeus on korostanut, että virka- ja luottamustehtävien hoitaminen ei yksin osoita henkilön olevan esteellinen, vaikka käsiteltävänä olevalla asialla olisikin yhteys henkilön aikaisemmin virka- tai luottamustehtävässään käsittelemään asiaan. Merkityksellistä on sen sijaan se, johtaako asian käsittelemiseen osallistuminen henkilön puolueettomuuden vaarantumiseen siten, että ulkopuolinenkin voi sen havaita. Tässä tapauksessa ei voida varmuudella todeta, että puolueettomuus olisi objektiivisesti arvioiden vaarantunut.

Yleislausekejääviys voi oikeuskäytännön mukaan perustua myös virkamiehen voimakkaisiin ennakoasenteisiin tai tietynlaiseen historialliseen ennakoasetelmaan tämän ja asianosaisen välillä (KHO 17.6.2002 T 1506, KHO 1992 A 41) tai muutoin erityiseen suhteeseen asianosaisen kanssa taikka aikaisempaan, ajallisesti lyhyen aikaa sitten päättyneeseen jäsenyyteen yhtiön hallituksessa (KHO 14.5.2008/1145). Lisäksi puolueettomuus voi vaarantua julkisuudessa esitettyjen erityisten vahvojen mielipiteiden vuoksi. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vieraanvaraisuus tai muut huomattavat taloudelliset edut voivat kuulua esteellisyyden yleislausekkeen piiriin.

Esteellisyyden arvioinnin tulee perustua esteelliseksi väitetyn henkilön tosiasialliseen toimintaan, ei hänen toimintaansa koskeviin, julkisuudessa esitettyihin väitteisiin (KHO 2013:55). Siten esimerkiksi julkisuudessa esitetyt kannanotot eivät pelkästään niiden luoman julkisuuskuvan kautta aiheuta virkamiehen puolueettomuuden vaarantumista hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tapauksessa KHO 2004:16 jaoston puheenjohtaja oli sanomalehtihaastattelussa

selvittänyt toimittajalle vireillä olevan ympäristölupahakemuksen mukaisen louhinta- ja murskaushankkeen taustaa, aikaisempia vaiheita ja hankkeen sallittavuutta alueella voimassa olevan yleiskaavan kannalta sekä esittänyt omia arvioitaan hankkeen hyväksyttävyydestä. Tämä ei tehnyt puheenjohtajaa ennakkoasenteen perusteella esteelliseksi sittemmin osallistumaan hanketta koskevan ympäristölupa-asian käsittelyyn. Sen sijaan vuosikirjapäätöksessään 2019:4 KHO on päätenyt toisenlaiseen ratkaisuun ja katsonut, että kunnanhallituksen puheenjohtajan lehtikirjoitus oli aiheuttanut hänen puolueettomuutensa vaarantumisen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla muusta erityisestä syystä.

Esteellisyyttä arvioidaan objektiivisesti. Merkitystä ei siis ole sillä, että asian käsittelijä pitää itseään niin objektiivisena, että hän pystyy välttämään epäasialliset vaikuttimet. Olennaista on sen sijaan, miltä asia ulkopuolisen kannalta näyttää ja saako asian käsittelystä sen kuvan, että henkilö on täysin puolueeton ja riippumaton. Saamamme tiedon mukaan ei ole, että talous- ja henkilöstöjohtajalla olisi esimerkiksi vahvoja ennakkoasenteita asiaa kohtaan, jotka voisivat aiheuttaa esteellisyyden yleislausekkeen perusteella. Hirviareenan tilanteesta on kirjoitettu ja kommentoitu paljon mediassa, mutta talous- ja henkilöstöjohtaja ei ole saamamme tiedon mukaan esimerkiksi antanut aiheesta julkisuuteen omia mielipiteitään. Tältä osin ei ole havaittavissa perusteita, joiden mukaan talous- ja henkilöstöjohtajan puolueettomuus olisi objektiivisesti arvioiden vaarantunut.

Esteellisyyttä arvioitaessa on hyvä huomioida, että esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen. Epävarmassa tapauksessa esteellisen henkilön on parempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn. Myös kuntalaissa korostetaan henkilön omaa vastuuta esteellisyytensä ilmoittamisessa ja puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Jos henkilö tietää olevansa esteellinen tai on epävarma omasta esteellisyydestään, hänen on itse ilmoitettava asiasta.

3.2. Esteellisyys Laukaan kunnan Hirviareenaa koskevassa päätöksenteossa yleisesti

Kunnanhallituksen puheenjohtaja sekä kunnanjohtaja ovat Laukaan Kehitysyhtiö Oy:n hallituksen jäseniä. He ovat jääväneet itsensä asianmukaisesti (yhteisöjäävi), kun asia on koskenut Laukaan Kehitysyhtiötä (Hirviareenan osakas). Kunnanhallituksen kokouksessa 2.9.2019 asianosaisjäävyyden perusteella esteellinen henkilö on ollut poissa kokouksesta asian käsittelyn ajan. Saadun aineiston perusteella tehdyn arvion mukaan esteellisyyssäännökset on pyritty huomioimaan asianmukaisesti kunnan Hirviareenaa koskevassa päätöksenteossa. Esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen ja tätä periaatetta on saadun päätöksentekoaineiston perusteella pyritty noudattamaan Laukaan kunnan päätöksenteossa. Laukaan kunnan Hirviareena koskevaan päätöksentekoon liittyen ei ole esitetty väitteitä esteellisyydestä eikä saadun aineiston perusteella ole syytä olettaa, että puolueeton päätöksenteko ei olisi toteutunut.