



Kalle Willman

KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille osoittamassanne 14.12.2021 päivätyssä kantelussa Joutsan kunnan sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä Joutsan kunnan tekemiin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuviin investointeihin liittyvissä kysymyksissä. Katsotte kantelustanne tarkemmin ilmenevin tavoin Joutsan kunnan uuden terveystalokeskushankkeen yhteydessä paloitelleen hankkeen investoinnit pienempiin osiin kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta annetun lain (548/2016) eli ns. rajoituslain vastaisesti. Arvostelette myös aluehallintoviraston antamaa, Joutsan kuntaa koskevaa valvontapäätöstä 24.11.2021 (LSSAVI/8216/2021) ja pyydätte oikeuskansleria tutkimaan, onko aluehallintovirasto toiminut valvonnassaan ja päätöksessään rajoituslain, sitä koskevien lain esitöiden sekä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) asiasta antamien määräysten mukaisesti.

SELVITYS

Joutsan kunnanhallitus on antanut 28.3.2022 päivätyn selvityksen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 30.3.2022 päivätyn selvityksen, johon on oheistettu neuvotteleva virkamies (erityisasiantuntija) Kirsi Kaikon 21.3.2022 antama selvitys.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antanut 28.4.2022 päivätyn selvityksen ja lausunnon.

KANTELUN TÄYDENNYS JA VASTINE

Olette 6.4.2022 toimittanut kantelun täydennyksen. Täydennykseen on oheistettu Jukka Huikko -nimisen henkilön lisäkirjoitus, jonka hän on myös 10.5.2022 erikseen lähettänyt oikeuskanslerinvirastolle.

Olette 8.5.2022 antanut vastineen.

LISÄSELVITYS

Joutsan kunnanhallitus on antanut 5.9.2022 päivätyn lisäselvityksen.

LISÄVASTINE

Olette antanut 10.10.2022 päivätyn vastineen Joutsan kunnan lisäselvitykseen.

Jukka Huikko on toimittanut 19.10.2022 päivätyn lisäkirjoituksen.

RATKAISU

1 Sovellettavat säännökset ja lain esityöt

Kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta annetun lain (548/2016, jäljempänä rajoituslain) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on luoda sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmisteluvaiheessa edellytyksiä turvata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen yhdenvertaisesti ja taloudellisesti rajoittamalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia.

Rajoituslain 2 §:n 1 momentin mukaan tällä lailla rajoitetaan väliaikaisesti kuntien ja kuntayhtymien oikeutta tehdä eräitä oikeustoimia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Tätä lakia sovelletaan: 1) sopimuksiin, jotka kunnat ja kuntayhtymät tekevät yksityisten palvelujen tuottajien kanssa; 2) kuntien ja kuntayhtymien tekemiin rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla; 3) kuntien ja kuntayhtymien tekemiin investointeihin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin.

Rajoituslain 4 §:n (729/2020) 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä tai niiden yksin tai yhdessä omistama yhtiö ei saa tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin kohdistuvia investointeja koskevia sitoumuksia, joiden arvonlisäverottomat kokonaiskustannukset ylittävät viisi miljoonaa euroa. Pykälän 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kunta tai kuntayhtymä taikka 1 momentissa tarkoitettu yhtiö voi hakea poikkeuslupaa 1 momentissa tarkoitettua investointia koskevan sitoumuksen tekemiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää poikkeusluvan, jos investointi on palvelujen saatavuuden turvaamiseksi välttämätön ja kiireellinen. Pykälän 3 momentin mukaan sen estämättä, mitä edellä 1 momentissa säädetään, kunta ja kuntayhtymä ja 1 momentissa tarkoitettu yhtiö saa tehdä sitoumuksia rakennusten vuosihuoltoon liittyviin investointeihin sekä sellaisiin investointeihin, jotka ovat valvontaviranomaisen tarkastusten perusteella välttämättömiä. Hakemuksessa on oltava selvitys investointikustannuksista sekä investoinnin muista taloudellisista vaikutuksista.

Rajoituslain 6 §:n (729/2020) mukaan jos 2–4 §:n mukaiseen oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti, on sopimus mitätön. Lainvastaisen sopimuksen mitättömyydestä johtuvista investointien kustannuksista ja muista mahdollisista investointeihin liittyvistä seuraamuksista vastaavat kunta, kuntayhtymä tai niiden omistama yhtiö, jos ne eivät ole hakeneet poikkeuslupaa tai ovat menettelleet poikkeusluvan vastaisesti.

Rajoituslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 97/2016 vp](#)) mukaan ehdotetulla lailla on tarkoitus luoda sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen valmisteluvaiheessa edellytyksiä tuleville itsehallintoalueille järjestää palvelut uudistuksen tavoitteiden mukaisesti yhdenvertaisesti sekä taloudellisesti tehokkaalla ja alueen koko väestön kannalta vaikuttavalla tavalla rajoittamalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia. Ehdotetut säännökset eivät estä kuntia ja kuntayhtymiä edelleen haluamassaan laajuudessa hankkimasta palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta sekä tekemästä kiinteistöjen ja toimitilojen käyttöoikeutta koskevia sopimuksia. Ehdotuksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän tulee sisällyttää sopimukseensa sopimusehto, jonka mukaan tulevalle palvelujen järjestäjällä olisi lain edellytysten täytyessä oikeus irtisanoa sopimus. Ehdotettu sääntely ei siten rajoita kuntien ja kuntayhtymien mahdollisuutta tehdä sopimuksia sinä aikana, jolloin niillä olisi järjestämisvastuu. Sopimuksen mukainen toiminta voisi myös jatkua, jos tuleva palvelujen järjestäjä katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Sopimusosapuolilla olisi myös niin halutessaan mahdollisuus sopia sopimuksen sisällöstä uudelleen.

Edellä mainitun hallituksen esityksen lain 4 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 16-17) todetaan, että pykälässä rajoitettaisiin investointeja sosiaalihuollon tai terveydenhuollon tuotannossa käytettäviin rakennuksiin. Sellaiset investoinnit, joiden arvonlisäveroton kokonaisarvo olisi enintään viisi miljoonaa euroa, eivät olisi kiellon piirissä. Viiden miljoonan rajan ylittymisessä olisi otettava huomioon samaan hankkeeseen liittyvät osakokonaisuudet. Jos kunta tai kuntayhtymä tekee samaan rakennuskohteeseen ehdotetun lain voimassaolon aikana

useita korjausinvestointeja, voidaan niiden katsoa kuuluvan samaan investointikokonaisuuteen, jolloin kokonaisarvo lasketaan osakokonaisuuksien yhteenlasketuista arvoista. Investointia koskevan sitoumuksen tekemisessä merkittävänä ajankohtana pidettäisiin urakkasopimuksen tai sitä vastaavan rakennustöiden aloittamista tarkoittavan sopimuksen allekirjoittamista. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta hakea poikkeuslupaa 1 momentissa kiellettyihin investointeihin sosiaali- ja terveysministeriöltä. Poikkeuslupaa olisi mahdollista hakea jo suunnitteluvaiheessa, jos suunnitelmien perusteella on mahdollista tehdä poikkeusluvan edellyttämä harkinta. Poikkeusluvan edellytyksenä olisi se, että investointi on perusteltu palvelujen saataavuuden turvaamiseksi sekä alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellinen ja tukee muutoin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen tavoitteiden toteutumista. Poikkeuslupa voitaisiin myöntää myös hakemuksen kohteena olevan hankkeen osaan.

Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan (s. 17) ehdotetun säännöksen tarkoittamalla investointikiellolla ja siihen liittyvällä lupamenettelyllä pyritään estämään sote-uudistuksen kannalta tarpeettomia investointeja. Lupamenettelyssä arvioidaan säännöksen mukaisesti vain sitä, onko investointi ristiriidassa sote-uudistuksen tavoitteiden ja muodostuvien rakenteiden kanssa. Siten esimerkiksi riski investoinnin kustannuksista suhteessa sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyihin liittyviin tuleviin ratkaisuihin jää ehdotetusta sääntelystä huolimatta edelleen kunnille ja kuntayhtymille.

2 Selvitykset

2.1 Joutsan kunnan selvitykset

Joutsan kunta on selvityksessään (4.4.2022) todennut rakennushanke Sote-Keskuksen alkanen kesällä 2019 ja rakennushankkeen käyttöönoton olleen syyskuussa 2020. Joutsan kunnanhallitus oli kokouksessaan 22.3.2021 käsitellyt Sote-Keskus hankkeen kustannuksia. Taloudellisen loppuselvityksen mukaan hankkeen kokonaiskustannukset ovat 5 156 013 euroa. Mikäli muutos- ja lisätöitä ei olisi kohdistunut hankkeeseen, olisivat hankkeen kokonaiskustannukset jääneet alle 5 000 000 euron. Tieto rajoituslain yli viiden miljoonan ylityksestä on syntynyt vuoden 2020 kesän aikana lisä- ja muutostöiden käsittelyn aikana. Joutsan kunta on rakentanut valmiiksi yhden rakennushankkeen vuonna 2020, Joutsan Sote-Keskuksen. Rakennushanke on valmistunut syyskuussa 2020. Rakennushankkeeseen lähdetäessä kustannusarvion mukaiset kustannukset olivat 4 929 000 euroa. Kustannukset ylittyivät muutos- ja lisätöistä johtuen.

Joutsan kunnan tekninen johtaja Juha-Matti Näykki oli ollut yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) Kirsi Kaikkoon helmikuun alussa 2021. Yhteydenotto on koskenut Sote-Keskusta ja Sakuko-hanketta. Hankkeet rakennuksineen, kiinteistöineen, rakennus tunnuksineen ja rakennuslupineen olivat selkeästi erillään toisistaan ja niiden välissä oli myös selkeä tauko.

Kirsi Kaikko on sähköpostissaan ilmoittanut, että yli viiden miljoonan investoinnit ovat sallittuja vain, jos niihin saadaan sosiaali- ja terveysministeriöltä poikkeuslupa. Yhteydenoton hetkellä Joutsan kunta ei ollut investoimassa yli viiden miljoonan hanketta vaan varmisti sen, miten toimitaan kahden täysin erillisen rakennushankkeen kanssa. Sähköpostin vaihdossa varmentui se, että rakennushankkeita Sote-Keskus ja Sakuko ei lasketa yhteen, koska rakennusosat ovat selkeästi erillään ja rakennushankkeiden välissä on selkeä tauko. Lisäksi Kaikon viestistä ilmenee se, että nykyinen hyvinvointialue tulee arvioimaan mahdollisesti sen, onko kunta toiminut asiassa asianmukaisesti.

Joutsan kunnan selvityksen mukaan Juha Näykin kysymys sosiaali- ja terveysministeriölle 2.2.2021 oli ollut seuraavan sisältöinen:

Joutsaan on rakennettu uusi Sote-Keskus ja siitä on käyty neuvottelut ilmeisesti teidän kanssanne ennen hankkeen rakentamista. Käsittelyssä on ollut rajoituslaki ja sen määrittelemänä 5,0 Me kattohinta. Miten tarkka tämä hinta on tai miten tarkasti sitä luetaan? Rakennusurakoissa saattaa tulla ja tuleekin lisätöitä, jonka vuoksi urakkasumma saattaa ylittyä, saako kunnat näistä sanktioita? Sote-Keskuksen kustannusarvio oli 4,9 Me. Meillä on lisäksi juuri kilpailutettu Sote-Keskuksesta erillinen hanke, uusi SaKuKosaston peruskorjaushanke (sairaanhoito-kotiutus-kuntoutus), jonka kustannusarvio on 2,2 miljoonaa, saammehan aloittaa kuitenkin kyseisen projektin?

Erytisasiantuntija Kirsi Kaikko oli 2.2.2021 vastannut seuraavaa:

Hei! Hankesuunnitelmaan sisältyy yleensä varaus sekä kustannusten nousuun että odottamattomiin menoeriin. Hakuoppaan mukaan viiden miljoonan euron raja laskeaan hankkeen arvonnalisäverottomista kokonaiskustannuksista. Investointikustannuksiin (kts. tarkemmin alla oleva taulukko) sisältyvät muun muassa hankesuunnitteluun, tontin hankintaan, entisen tilan purkamiseen, rakentamisen aikaisiin väistötiloihin, rakentamiseen, rakentamisen aikaiseen maanvuokraan ja rakennuksen käyttöönottoon liittyvät kustannukset sekä rakennukseen kuuluvat kiinteät kalusteet ja laitteet. Irtain kalustus ei sisälly poikkeuslupamenettelyn piirissä oleviin hankekuluihin. Kustannuksista on vähennettävä arvonnalisävero.

Viiden miljoonan rajan ylitymisessä otetaan huomioon samaan hankkeeseen liittyvät osakokonaisuudet. Jos kunta tai kuntayhtymä tekee samaan rakennuskohteeseen lain voimassaoloaikana useita korjaus- tai rakennusinvestointeja, voidaan niiden katsoa kuuluvan samaan investointikokonaisuuteen. Näissä tapauksissa kokonaisarvo laskeaan osakokonaisuuksien yhteenlasketuista arvoista.

Yli viiden miljoonan investoinnit ovat sallittuja vain, jos niihin saadaan sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) poikkeuslupa. Onko uusi hanke sellainen, että sen ja edellisen hankkeen väliin tulee selvä tauko ja rakennusosat ovat toisistaan erillään? Mikäli kustannukset ylittyvät, riskinä on poikkeuslain pykälä, jossa todetaan, että Lain 6 §:ssä säädetään lain vastaisten sopimusten sitomattomuudesta. Sen mukaan lain vastaisia oikeustoimia koskevat sopimukset ovat mitättömiä. Oikeudellisena lähtökohtana on, että osapuolten oletetaan lähtökohtaisesti tuntevan lain sisällön sen voimassaoloaikana. Lainvastaisen sopimuksen mitättömyydestä johtuvista investointien kustannuksista ja muista mahdollisista investointeihin liittyvistä seuraamuksista vastaavat kunta, kuntayhtymä tai niiden omistama yhtiö, jos ne eivät ole hakeneet poikkeuslupaa tai ovat menettäneet poikkeuslupan vastaisesti.

Joutsan kunta ei ole paloittelut rakennushankkeita pienempiin osiin tai osakokonaisuuksiin. Mikäli rakennushanke paloittelaisiin eri osakokonaisuuksiin, tulisi hanke olla saman rakennustunnuksen tai rakennuslupan alla. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut missään kunnan rakennushankkeessa. Selvityksessä on kuvattu tarkemmin seuraavia hankkeita: Joutsan Sote-Keskus, Myllytie 12; Rakennushanke Sakuko, Myllytie 14 sekä Suunterveydenhuollon- ja ruokapalveluiden rakennushanke, Myllytie 7.

Joutsan kunnan lisäselvityksen (5.9.2022) mukaan *Sote-keskuksen* (Myllytie 12) uudisrakennushanke on valmistunut syyskuussa 2020 (tältä osin aiemmassa selvityksessä oikeuskanslerille on virheellisesti todettu hankkeen toteutuksen päättyneen syyskuussa 2021). Sote-keskus on hankkeena, rakennuksena sekä toiminnallisuudeltaan että rakennusteknisiltä ominaisuuksiltaan täysin erillinen esimerkiksi palvelukeskus Jousesta, jossa Sakuko-osasto sijaitsee. Sote-keskuksessa on esimerkiksi omat väestönsuojansa, talotekniset laitteensa sekä tekniset tilansa. Hanke on kilpailutettu omana kokonaisuutenaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain hankintalain mukaisesti. Hankkeesta on tehty oma erillinen päätös, urakkasopimus sekä rakennushankkeella on ollut oma erillinen rakennuslupansa ja rakennustunnuksensa. Hankkeen urakoitsijana on ollut Insinööritoimisto Hentinen Oy. Hankkeen osalta merkitsevä ajankohta eli urakkasopimuksen allekirjoittaminen on tapahtunut kesäkuussa 2019.

Sakuko-osaston (Myllytie 14) korjausrakennushanke on valmistunut helmikuussa 2022. Sakuko-osasto on toteutettu peruskorjaamalla palvelukeskus Jousen A-osasto. Kyseessä on toisin sanoen ollut Joutsan kunnan olemassa olevan rakennuksen korjausrakennushanke. Sakuko-osasto on osa palvelukeskus Joustia ja on siten esimerkiksi toiminnallisuudeltaan sekä rakennusteknisiltä ominaisuuksiltaan täysin erillinen Sote-keskuksesta. Palvelukeskus Jousessa on myös oma väestönsuojansa, talotekniset laitteensa sekä tekniset tilansa. Sakuko-osaston korjausrakennushanke on kilpailutettu omana kokonaisuutenaan hankintalain mukaisesti. Hankkeesta on tehty oma erillinen päätös, urakkasopimus sekä rakennushankkeella on ollut oma erillinen rakennuslupansa ja rakennustunnuksensa. Hankkeen urakoitsijana on ollut Rakennus Auvinen Oy. Hankkeen osalta merkitsevä ajankohta eli urakkasopimuksen allekirjoittaminen on tapahtunut maaliskuussa 2021.

Sote-keskuksen rakennushankkeen sekä Sakuko-rakennushankkeen toteutuksen välissä on siten ollut noin 20 kuukauden eli yli puolentoistavuoden välinen ajanjakso. Todettakoon lisäksi, että hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVL 25/20 16 vp, s. 2-3) soterajoituslaista hallintovaliokunta täsmentää, että yli viiden miljoonan investointikielto "ei koske [- -] sellaisia investointeja, jotka ovat välttämättömiä valvovan viranomaisen tarkastusten johdosta esimerkiksi rakennuksen käyttäjien terveyden tai turvallisuuden vuoksi". Joutsan kunnan kunnanvaltuuston pöytäkirjan 8.4.2019 liitteessä 6 (Sakuko-osasto hankekuvaus) todetaan kohdassa 1.4 Hankkeen taustat, että osaston vanhoissa tiloissa tilan käyttäjillä on ilmennyt sisäilmaoireilua ja toimintojen

siirtäminen terveellisiin, turvallisiin tiloihin on ollut äärimmäisen tärkeää. Tämä korostuu juuri vuodeosaston ollessa kyseessä, sillä sisäilmaongelmien vaikutus ympärivuorokautisesti tiloissa oleskelevien ihmisten terveyteen on luonnollisesti vakavin. Sakuko-rakennushankkeessa on tältä osin ollut kyse myös välttämättömästä käyttäjien terveyteen ja turvallisuuteen liittyvästä korjausrakennushankkeesta.

Suunterveydenhuollon- ja ruokapalveluiden uudisrakennushanke (Myllytie 7) on toistaiseksi käynnissä. Suunterveydenhuollon- ja ruokapalveluiden uudisrakennushanke on hankkeena, rakennuksena sekä toiminnallisuudeltaan että rakennusteknisiltä ominaisuuksiltaan täysin erillinen Sote-keskusta ja Sakuko-osastoa koskevista rakennushankkeista. Suunterveydenhuollon- ja ruokapalveluiden rakennus ei ole myöskään yksinomaan sote-rajoituslain soveltamisalaan kuuluva sote-rakennus sen sisältäessä myös esimerkiksi Joutsan kunnan sivistys- ja opetustoimintaa palvelevat ruokapalvelut. Suunterveydenhuollon- ja ruokapalveluiden rakennuksella on omat talotekniset laitteensa sekä tekniset tilansa ja se sijaitsee selvästi erillään Sote-keskuksesta sekä palvelukeskus Jousesta omalla erillisellä kiinteistöllään. Suunterveydenhuollon- ja ruokapalveluiden uudisrakennushanke on kilpailutettu omana kokonaisuutenaan hankintalain mukaisesti. Hankkeesta on tehty oma erillinen päätös, urakkasopimus sekä rakennushankkeella on ollut oma erillinen rakennuslupansa ja rakennustunnuksensa. Hankkeen urakoitsijana toimii Rakennus Auvinen Oy. Hankkeen osalta merkitsevä ajankohta eli urakkasopimuksen allekirjoittaminen on tapahtunut marraskuussa 2021. Myös Suunterveydenhuollon- ja ruokapalveluiden uudisrakennushankkeen sekä Sakuko-osaston korjausrakennushankkeen toteutuksen välissä on ollut noin 8 kuukauden välinen ajanjakso.

Joutsan kunta ei ole menetellyt sote-rakentamisen osalta rajoituslain 4 §:n vastaisesti. Joutsan kunta on rajoituslain mahdollistamalla tavalla toteuttanut kolme ajallisesti sekä muilta ominaisuuksiltaan erillistä rakennushaketta. Lisäksi ennen Sakuko-osaston rakennushankkeeseen ryhtymistä Joutsan kunta on varmistanut rakennushankkeiden erillisyydestä tekemänsä tulkinnan oikeellisuuden sosiaali- ja terveysministeriön erityisasiantuntija Kirsi Kaikolta. Tältä osin Joutsan kunta on perustellusti luottanut sosiaali- ja terveysministeriöstä saamansa ohjeistuksen oikeellisuuteen ottaen huomioon, että sote-rajoituslain säätäminen on kuulunut ministeriön hallinnonalaan.

2.2 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston selvitys

Aluehallintoviraston mukaan sosiaali- ja terveysministeriö (STM) oli 9.11.2020 kirjeessään pyytänyt aluehallintovirastoja seuraamaan toimialueellaan kuntien ja kuntayhtymien toimintaa sekä valvomaan, että yksityisten palvelun tuottajien kanssa tehdyissä sopimuksissa, rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevissa sopimuksissa sekä merkittävässä rakennuksiin kohdistuvissa investoinneissa noudatetaan rajoituslain mukaisia säädöksiä sekä Paraslain säädöksiä. Aluehallintovirasto pyysi asiasta selvitystä Joutsan kunnalta 26.5.2021. Joutsan

kunnanhallituksen talous- ja hallintojohtaja Antti-Pekka Hokkanen toimitti 9.7.2021 aluehallintovirastolle selvityksen, jonka liitteenä on ote kunnanhallituksen 5.7.2021 päivätyistä pöytäkirjasta. Joutsan kunnan antaman kirjallisen selvityksen mukaan kunnassa on ollut kesken kaksi erillistä rakennushanketta: Joutsan kunnan Sote-keskus osoitteessa Myllytie 12 ja rakennushanke Sakuko osoitteessa Myllytie 14.

Aluehallintoviraston mukaan Joutsan kunta on selvityksessään todennut, että rakennushankkeiden välillä on selkeä tauko noin 5–6 kuukautta, rakennusosat eivät liity toisiinsa ja rakennushankkeilla on erillinen kilpailutus sekä erilliset urakoitsijat. Lisäksi rakennuslupien osalta Sote-keskus ja Sakuko-osaston peruskorjaus ovat eri kohteita, joilla on omat rakennusluvut ja rakennustunnukset. Selvityksen liitteeksi Joutsan kunta oli toimittanut Juha-Matti Näykin ja STM:n erityisasiantuntijan Kirsi Kaikon välistä sähköpostikeskustelua 2.2.2021 sekä kirjallisen muistion puhelusta 2.2.2021.

Aluehallintoviraston lakimies Jenni Mustonen oli valvontaprosessin aikana pyytänyt STM:ltä ohjausta sähköpostitse 29.7.2021. Ohjauspyynnössä on muun muassa kysytty, mitä tarkoitetaan samaan hankkeeseen liittyvillä osakokonaisuuksilla, rakennuskohteella ja investointikokonaisuudella. STM:stä 19.8.2021 saadun neuvotteleva virkamies Kirsi Kaikon vastauksen mukaan samalla rakennuskohteella tarkoitetaan esimerkiksi saman sairaalarakennuksen kahden eri kerroksen tai siiven peruskorjausta saman aikaisesti tai ilman taukoa työtä jatkaen. Kyse voi myös olla samalla sairaalakampuksella tauotta tapahtuvasta urakoinnista. Hankkeista tehdään hankesuunnitelmat, joissa näkyy se, mitä hankkeen kuluessa aiotaan tehdä. Kaikko on vastauksessaan lisäksi todennut, että STM:llä on tällä hetkellä rajallinen toimivalta rakennusinvestointien poikkeuslupa-asioissa. Ministeriö voi myöntää poikkeusluvan tiettyjen edellytysten täytyessä.

Aluehallintovirasto on 24.11.2021 antanut Joutsan kuntaa koskevan valvontapäätöksen (LSSAVI/8216/2021). Valvontapäätöksessään aluehallintovirasto ei ole voinut todeta moitittavaa Joutsan kunnan Sote-keskuksen rakennushankkeessa. Edellä mainittujen kirjallisten selvitysten ja STM:stä saatujen tietojen perusteella aluehallintovirasto on päätenyt valvontaratkaisussaan toteamaan, että kyseessä ovat olleet erilliset hankekokonaisuudet ja erilliset rakennuskohteet, eikä hankkeiden näin ollen voitu katsoa kuuluvan samaan investointikokonaisuuteen. Rajoituslain esitöiden ja STM:stä saadun ohjauksen perusteella aluehallintovirasto on katsonut, että toisistaan erillisten hankkeiden arvoja ei tule laskea yhteen arvioitaessa rajoituslain 4 §:n 1 momentissa säädetyn viiden miljoonan euron rajan ylittymistä. Sote-keskushankkeen kokonaiskustannuksissa viiden miljoonan ylitystä 156 013 eurolla ei ole katsottu niin merkittäväksi, että aluehallintovirasto olisi päätenyt ratkaisussaan antamaan Joutsan kunnalle asiassa hallinnollista ohjausta. Aluehallintovirasto on kuitenkin ohjannut Joutsan kuntaa jatkossa huomioimaan kustannusarviossa mahdolliset muutos- ja lisätöistä aiheutuvat kustannukset.

2.3 Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvityksessään todennut ohjeistaneensa Joutsan kuntaa varsin kattavasti hankkeen eri vaiheiden aikana. Joutsan kunta muutti hankkeensa laajuutta poikkeuslupaprosessin kuluessa, mikä sinällään ei ole mitenkään poikkeuksellista. Kaikki poikkeuslupia koskeva ohjeistus on ollut saatavilla ministeriön internet-sivuilta, joihin ohjeisiin myös henkilökohtaisesti annettu ohjeistus on pohjautunut.

Ministeriö yhtyy aluehallintoviraston tulkintaan siitä, että Joutsan kunta on toiminut käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella asianmukaisesti, eikä siis näe hyvinvointikeskuksen rakentamista ja myöhemmin eri rakennukseen kohdistuvaa vuodeosaston saneerausta yhtenä hankkeena. Ministeriö ei näin ollen pidä kantelijan kuvaamaa näkemystä hankkeen keinotekoisesta pilkkomisesta perusteltuna.

Ministeriön erityisasiantuntija / neuvotteleva virkamies Kirsi Kaikko on omassa selvityksessään todennut, että viiden miljoonan euron rajan ylittymisessä otetaan huomioon samaan hankkeeseen liittyvät osakokonaisuudet. Jos kunta tai kuntayhtymä tekee samaan rakennuskohteeseen lain voimassaoloaikana useita korjaus- tai rakennusinvestointeja, voidaan niiden katsoa kuuluvan samaan investointikokonaisuuteen. Ei siis ole tarkoitus, että hankkeita pilkottaisiin pienempiin, jotta voitaisiin kiertää lupamenettelyä, mikä on myös suullisesti kerrottu yhteydenottajille. Käytännössä lupaa on tämän tyyppisissä tapauksissa haettu hankkeille, joissa samalle kampukselle on tehty välittömästi toisiaan seuraavia rakennushankkeita siten, että sama urakoitsija on jatkanut toteutusta ilman taukoa. Mikäli on toteutettu selkeästi erillisiä hankkeita niin, että ne on kilpailutettu ja suunniteltu toisistaan erillisinä ja niiden välillä on ollut selkeä tauko, on ne käsitelty erillisinä. Jokainen hanke arvioidaan erikseen sen jälkeen, kun lupahakemus on tehty ja/tai kaikki hanketta koskevat asiakirjat on toimitettu sosiaali- ja terveysministeriöön. Puhelimitse ministeriöstä ei voida ottaa sitovaa kantaa yksittäisiin hankkeisiin, koska vasta asiapapereista käy ilmi kaikki asian ratkaisemiseen liittyvät yksityiskohdat. Kuntien edustajille on tuotu keskusteluissa selkeästi esille, että lain vastainen sopimus on mitätön. Viime kädessä vastuu hakemuksen jättämispäätöksestä on kunnalla, koska sillä on tarkka tieto siitä, mitä hankesuunnitelma sisältää, miten hanke toteutetaan ja mitkä ovat sen kustannukset. Mikäli on odotettavissa, että hankkeen kustannukset saattavat nousta yli viiden miljoonan euron, on kuntaa/ kuntayhtymää ohjeistettu jättämään hakemus.

3 Arviointi ja johtopäätökset

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Pykälän 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Kantelusta tulisi riittävän selvästi ja yksilöidysti ilmetä se oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettely, jota oikeuskanslerin halutaan ryhtyvän tutkimaan. Kantelusta tulee myös selkeästi ilmetä, milloin menettely on tapahtunut ja miksi kantelija pitää menettelyä lainvastaisena.

Jukka Huikko on Joutsan kunnan, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä sosiaali- ja terveysministeriön kuulemisen jälkeen oikeuskanslerille 19.10.2022 toimittamassaan lisäkirjoituksessa tuonut muun ohessa esille, että Joutsan kunta on varautumassa Leivonmäellä sijaitsevan Huuponhovin vanhainkodin peruskorjaukseen. Huikon mielestä asian kokonaiskuvassa on lisäksi huomioitava 2010-luvun lopun voimakas yksityinen palvelukotirakentaminen Joutsaan (mm. Esperio Care - Attendo - Ermo Marjomaa Oy, nyk. Mehiläinen).

Ottaen huomioon edellä todetut seikat siitä, että kantelun tulee olla selkeästi rajattu ja yksilöity ja että oikeuskansleri ei pääsääntöisesti tutki yli kaksi vuotta vanhaa kantelua, en tutki Huikon lisäkirjoituksessa esitettyjä väitteitä. Arviointini kohdistuu ja rajautuu näin ollen alkuperäisessä kantelussa esitettyihin kysymyksiin, joista on myös hankittu selvitykset / lisäselvitykset Joutsan kunnalta, aluehallintovirastolta sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä.

Rajoituslain tarkoituksena on turvata sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen eteneminen, rajoittaa kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystalvelujen laajoja ja pitkäaikaisia sopimuksia yksityisen palveluntuottajan kanssa, rajoittaa pitkäaikaisia rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevien sopimusten tekemistä sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla sekä rajoittaa yli viiden miljoonan euron investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin. Rajoituslain esitöistä ilmenevästi lain säännöksillä on pyritty ja pyritään estämään vain sellaisia oikeustoimia, joiden voidaan katsoa olevan tulevien maakuntien toimintaa haittaavia ja joita ei ole välttämätöntä toteuttaa ennen sote-uudistusta. Tulevien maakuntien on voitava järjestää yhdenvertaiset palvelut ja tarkoituksenmukainen palveluverkko mahdollisimman kustannusvaikuttavasti. Tämä ei ole mahdollista, jos maakunta sidotaan pitkäksi aikaa kunnan aiemmin tekemän sopimuksen velvoitteisiin tai rakennushankkeisiin.

Rajoituslain 4 §:n 1 momentissa rajoitetaan investointeja sosiaalihuollon tai terveydenhuollon tuotannossa käytettäviin rakennuksiin siten, että sellaiset investoinnit, joiden arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää viisi miljoonaa euroa, ovat kiellon piirissä. Lain esitöiden mukaan viiden miljoonan rajan ylittymisessä olisi otettava huomioon samaan hankkeeseen liittyvät osakokonaisuudet. Jos kunta tai kuntayhtymä tekee samaan rakennuskohteeseen ehdotetun lain voimassaolon aikana useita korjausinvestointeja, voidaan niiden katsoa kuuluvan samaan investointikokonaisuuteen, jolloin kokonaisarvo lasketaan osakokonaisuuksien yhteenlasketuista arvoista. Investointia koskevan sitoumuksen tekemisessä merkittävänä ajankohtana pidettäisiin urakkasopimuksen tai sitä vastaavan rakennustöiden aloittamista tarkoittavan sopimuksen allekirjoittamista. Yli viiden miljoonan euron ylittävät investoinnit sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin edellyttävät poikkeusluvan hakemista sosiaali- ja terveysministeriöltä.

Joutsan kunta on oikeuskanslerille antamissaan selvityksissä tuonut esille kunnan rakennushankkeita ja niiden hankintaan ja kilpailutukseen, rakennuttajiin ja kustannuksiin liittyviä tietoja. Näitä hankkeita ovat Joutsan Sote-Keskus, Myllytie 12 (urakkasopimus allekirjoitettu kesäkuussa 2019); Rakennushanke Sakuko, Myllytie 14 (urakkasopimus allekirjoitettu maaliskuussa 2021) sekä Suunterveydenhuollon- ja ruokapalveluiden rakennushanke, Myllytie 7 (urakkasopimus allekirjoitettu marraskuussa 2021). Aluehallintoviraston valvontapäätöksessä on käsitelty näistä kahta ensin mainittua. Joutsan kunta on katsonut, että kyse on ollut erillisistä rakennuskohteista ja -hankkeista eikä samaan investointikokonaisuuteen kuuluvista rakennusinvestoinneista. Kunnan mukaan hankkeissa on muun ohessa ollut erillinen kilpailutus, erilliset urakoitsijat, omat rakennusluvut ja -tunnukset. Sote-keskus ja Sakuko-osasto sijaitsevat samalla kiinteistöllä mutta omina rakennuksinaan, joissa on myös eri toiminnanharjoittajat.

Joutsan kunnalta saamaani selvitykseen ja muihin käytettävissäni olleisiin tietoihin nähden minulla ei ole oikeudellisia perusteita katsoa, että Joutsan kunta olisi kantelussa väitetyllä tavalla pilkkonut edellä mainittuja rakentamishankkeitaan osiin tarkoituksenaan kiertää rajoituslain 4 §:n 1 momentissa säädettyä viiden miljoonan euron rajaa. Minulla ei ole muutoinkaan perusteita katsoa, että Joutsan kunnan menettelyssä olisi näiltä osin tapahtunut sellaisia lainvastaisuuksia tai velvoitteiden laiminlyöntejä, joihin minulla olisi aihetta puuttua laillisuusvalvonnallisoin toimenpitein. Olen arvioinnissani lisäksi ottanut huomioon aluehallintoviraston valvontapäätöksen, josta ilmenevästi aluehallintovirasto ei ole havainnut Joutsan kunnan toiminnassa lainvastaisuuksia. Myös sosiaali- ja terveysministeriö on antamassaan selvityksessä katsonut Joutsan kunnan toimineen asianmukaisesti, eikä pidä näkemystä hankkeen keinotekoisesta pilkkomisesta perusteltuna.

Kantelussa on arvosteltu myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valvontapäätöstä. Oikeuskansleri puuttuu laillisuusvalvonnassaan vain viranomaisen menettelyn lainvastaisuuteen tai velvollisuuksien laiminlyöntiin. Siltä osin kuin kysymys on aineellisoikeudellisten tai

näyttöön liittyvien kysymysten arvioinnista, on viranomaisella päätöksenteossaan itsenäistä tulkinta- ja harkintavaltaa. Aluehallintovirasto on rajoituslain soveltamista koskevassa asiassa arvioinut Joutsan kunnan menettelyä kokonaisuutena käytettävissään olleiden selvitysten perusteella. Virasto on myös konsultoinut sosiaali- ja terveysministeriötä asiaa ratkaistessaan. Asiassa ei ole ilmennyt, että aluehallintovirasto olisi esimerkiksi laiminlyönyt hallintolain 31 §:n 1 momentissa säädettyä viranomaisen selvittämisvelvollisuutta.

Aluehallintovirasto on valvontapäätöksessään vielä viitannut rajoituslain 6 §:n säännökseen siitä, että mikäli lain 2–4 §:n mukaiseen oikeustoimeen on ryhdytty rajoituslain vastaisesti, on sopimus mitätön. Kunta vastaa lainvastaisen sopimuksen mitättömyydestä johtuvista investointien kustannuksista ja muista mahdollisista investointeihin liittyvistä seuraamuksista. Viime kädessä sopimuksen mahdollinen lainvastaisuus on näin ollen mahdollista todeta tuomioistuimissa.

Edellä esitettyyn nähden ja asiasta käytettävissäni olevan selvityksen perusteella minulla ei ole perusteita todeta, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto olisi kantelussanne tarkoitettua asiaa käsitellessään ja valvontapäätöstä tehdessään menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt sille kuuluvat velvoitteensa.

Edellä mainituilla perusteilla kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen

OKV/3423/10/2021-OKV-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: