

18.6.2010

Dnro 3843/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

PAIMION KAUPUNGIN MENETTELY HIIHTOPUTKIHANKKEEN TALOUDELLISESSA TUKE- MISESSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 17.11.2008 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Paimion kaupunginvaltuuston menettelyn hiihtoputkihankkeen taloudellisessa tukemisessa. Kantelijan mukaan valtuusto päätti 12.6.2008 myöntää Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy:lle oman pääoman ehtoisen 450 000 euron määräisen lainan. Laina-aika on viisi vuotta ja se on tämän koko ajan korotonta. Kantelijan käsityksen mukaan tällaisen lainan myöntäminen ei kuulu kunnan toimialaan. Tuskinpa mikään pankki olisi ollut valmis myöntämään lainaa ilman selvitystä yhtiön taloudellisesta tilanteesta ja maksusuunnitelmaa, johon olisi sitouduttu.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Paimion kaupunginhallituksen selvitys ja kantelija antoi siihen vastineen.

2.1 Paimion kaupunginhallituksen selvitys 25.3.2009

Tapahtumainkulku ja asian tausta

Paimion kaupunginvaltuusto päätti 17.6.2004 § 34, että Paimion kaupunki merkitsee 1 200 kappaletta Lounais-Suomen Hiihtotunneli, Paippi Oy:n osakkeita ja varaa tarkoitukseen 300 000 euron määrärahan. Yhtiön perustamiskokous pidettiin 15.10.2004. Yhtiön perustajaosakkaita olivat Paimion kaupunki (1 200 osaketta), Lounais-Suomen OP (200 osaketta) ja Finnfoam Oy (100 osaketta).

Päätöstä tehtäessä nähtiin, että Paimion kaupunki hyötyy monin tavoin hiihtoputkihankkeesta. Hiihtoputki voi tarjota virkistys- ja liikuntamahdollisuuksia kaupungin asukkaille. Hankkeen etuna nähtiin työllistämisaikutukset rakennusvaiheessa ja yhtiön toimiessa sekä sijoitusten palautumisen maan kauppahintana, liittymismaksuina ja yhteisöveron tuottona. Hankkeen etuna nähtiin myös se, että Paimion kaupungin vetovoimaisuus kasvaa.

Hiihtoputken rakentaminen ei toteutunut alkuperäisen kustannusarvion mukaisesti, vaan se ylittyi. Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy (yhtiö) kertoi Paimion kaupunginhallitukselle osoittamassaan kirjeessä 24.5.2006, että yhtiö tarvitsi lisärahaa hiihtoputken rakentamiseksi valmiiksi 450 000 euroa. Hiihtoputken rakennustyöt olivat olleet keskeytyneenä kahden kuukauden ajan, koska yhtiön maksu-

valmius oli pettänyt. Yhtiö ilmoitti, että se oli nähnyt ainoaksi vaihtoehdoksi kääntyä Paimion kaupungin puoleen lisärahoituksen saamiseksi hakkeelle.

Yhtiö oli 24.5.2006 esittänyt tarvitsemansa lisärahoituksen kattamiseksi, että Paimion kaupunki joko myöntäisi omavelkaisen takauksen 450 000 euron määräiselle lainalle, tekisi sijoituksen yhtiön osakepääomaan tai myöntäisi oman pääoman ehtoisen pääomalainan yhtiölle. Paimion kaupunginhallitus päätti 6.6.2006 esittää kaupunginvaltuustolle 450 000 euron suuruisen oman pääoman ehtoisen lainan myöntämistä päätöksen liitteen mukaisin ehdoin. Paimion kaupunginvaltuusto päätti 21.6.2006 jättää asian pöydälle valmistelua varten. Kaupunginhallituksen 23.6.2006 tekemän uuden päätösesityksen mukaisesti kaupunginvaltuusto päätöksellään 7.9.2006 myönsi yhtiölle kyseessä olevan oman pääoman ehtoisen pääomalainan.

Paimion kaupunginvaltuuston päätöksestä valitettiin Turun hallinto-oikeuteen sillä perusteella, että päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska asian käsittelyyn oli osallistunut esteellisiä henkilöitä. Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 5.10.2007, että kaupunginjohtaja ja kaupunginhallituksen puheenjohtaja olivat olleet esteellisiä osallistumaan asian valmisteluun kaupunginhallituksessa, koska luottamus heidän puolueettomuuteensa tässä asiassa oli aikaisemman hallituksenjäsenyyden (yhtiössä) johdosta vaarantunut. Hallinto-oikeus katsoi, että valtuuston päätös oli tämän vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja kumosi päätöksen.

Paimion kaupunki valitti Turun hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi päätöksellään 14.5.2008 kaupungin valituksen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaupunginjohtaja ja kaupunginhallituksen puheenjohtaja eivät olleet hallinto-oikeuden päätöksessä mainitulla perusteella esteellisiä. Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että heidän osallistumisensa yhtiön hallitukseen oli sellainen erityinen syy, jonka johdosta heidän puolueettomuutensa oli vaarantanut esteellisyyttä koskevassa yleislausekesäännöksessä tarkoitettulla tavalla. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus ei muuttanut Turun hallinto-oikeuden päätöstä.

Paimion kaupunginvaltuusto päätti 12.6.2008 § 42 tekemällään uudella päätöksellä myöntää Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy:lle oman pääoman ehtoinen pääomalain 450 000 euroa. Laina-aika oli viisi vuotta ja laina oli tämän ajan korotonta. Laina-aika katsottiin alkaneeksi siitä, kun pääomalaina oli yhtiölle suoritettu. Paimion kaupunginvaltuusto päätös jäi lainvoimaiseksi, koska siitä ei valitettu määräajassa.

Asian oikeudellisesta arvioinnista

Paimion kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kaupunginvaltuuston päätös 12.5.2008 § 42 oli pätevä ja päätös oli syntynyt laillisessa järjestyksessä. Päätös oli lainvoimainen. Myöskään kaupunginvaltuuston aikaisemmasta päätöksestä ei valitettu sillä perusteella, että lainan myöntäminen ei kuuluisi kaupungin toimialaan.

Kuntalain 2 §:n säännöksen mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Selvityksen mukaan ”kunnan toimiala voidaan jakaa julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen. Yksityisoikeudelliset toimet ovat mahdollisia, jos ne palvelevat kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä. Kunnalla voi myös olla liiketoimintaa, jos toiminnan perusmotiivi on muussa kuin taloudellisessa voiton tavoittelussa.”

Paimion kaupungin alueelle rakennettu hiihtoputki tarjoaa kaupungin asukkaille virkistys- ja liikunta-mahdollisuuksia sekä tuo hiihtäjiä lähiseuduilta ja kauempaakin Paimioon. Hiihtoputken perusmotiivi oli muun kuin taloudellisen voiton tavoittelu yhtiön osakkeenomistajille.

Arvioitaessa, kuuluuko joku yksityisoikeudellinen toimi kunnan toimialaan, tulee arvioida sitä, palveleeko yksityisoikeudellinen toimi kunnan julkisoikeudellista tehtävää. Paimion kaupunginvaltuuston päätös 12.6.2008 myöntää oman pääoman ehtoinen laina Lounais-Suomen Hiihtoputki Oy:lle kuului kunnan toimialaan. Vakiintuneen käytännön mukaan osakeyhtiön perustaminen, osakkeiden merkitseminen ja lainan myöntäminen yrityksille tällaisessa tilanteessa on kuulunut kaupungin toimialaan (KHO 2001/1738, KHO 1985/3491, KHO 1982/2326 ja KHO 1979/1069).

Hiihtoputken rakentamista koskeva hanke ei olisi ollut mahdollinen, ellei Paimion kaupunki olisi lähtenyt mukaan hankkeeseen ja merkinnyt yhtiön osakkeita. Paimion kaupunki on sijoittanut yhtiöön 300 000 euroa merkitsemällä 1 200 yhtiön osaketta. Paimion kaupungin kokonaan omistama yhtiö Paimion Yrityskehitys Oy omistaa lisäksi 80 kappaletta yhtiön osakkeita, joiden merkintähinta oli 20 000 euroa.

Mikäli Paimion kaupunki ei olisi myöntänyt lainaa Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy:lle, yritys olisi saattanut ajautua maksukyvyttömänä konkurssiin. Tällöin osakkeen omistajat olisivat menettäneet yhtiöön sijoittamansa varat ja yhtiön toiminta olisi päättynyt. Lainan antamiseen ei liittynyt mitään sellaista riskiä, joka voisi vaarantaa Paimion kaupungin toiminnan. Lainan antaminen on ollut järkevää suhteessa kaupungin kantokykyyn.

Paimion kaupunki on Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy:n suurin osakkeenomistaja ja Paimion kaupungin omistusosuus yhtiössä on 46,80 prosenttia, joten kaupungin määräysvalta yhtiössä on suuri. Ottaen huomioon kaupungin suuren omistusosuuden ja yhtiön maksukyvyttömyyden sekä yhtiön toiminnan päättymiset kielteiset vaikutukset kaupungille lainan myöntäminen oli ollut perusteltua.

2.2

Kantelijan vastine 11.5.2009 sekä lisäkirjoitukset 14.5.2009, 8. ja 10.6.2010

Vastineessaan kantelija arvostelee laajasti hiihtotunnelihankkeen valmistelua sekä sitä koskevia päätöksiä vuosina 2003 ja 2005. Hänen mukaansa hanketta perusteltiin kaikenlaisilla lupauksilla. Ne osoittautuivat katteettomiksi ja asiassa edettiin vain valtapuolueiden kellokkaitten enemmistöllä. Lähtökohtana koko hankkeelle oli ollut se, että se oli koko Varsinais-Suomen yhteinen hiihtoputkihankke. Hanke oli tarkoitus toteuttaa osakeyhtiöpohjalta ja yhtiölle tuli saada riittävä omistus pohja ja osakepääoma. Kaupunki tulisi olemaan mukana vähemmistöosuudella. Kaupunginjohtaja oli esittänyt, että ennen erikseen päätettävän osakepääoman merkitsemistä tulee selvittää, että hankkeelle saadaan julkista rahoitusta ja osakepääoma hajaantuu riittävän laajalle. Myöhemmin kaikki saattoivat todeta, ettei hiihtoputkelle tulla saamaan julkista valtion rahoitusta, eikä osakepääoma jakaantunutkaan laajemmin. Kaupunki sidottiin koko hankkeen takaajaksi huolimatta siitä, mitä aiemmin esitettiin.

Hiihtoputkihankkeen valmistelutoimenpiteille hyväksyttiin äänestyksen jälkeen 50 000 euron määräraha. Kaupunginhallituksen selvityksessä ei myöskään mainittu, että veronmaksajien varoista maksettiin hiihtoputken konsulttiselvityksen kustannuksia 6 000 euroa vuonna 2003. Ensimmäinen lainapäätös 500 000 euron lainasta tehtiin valtuustossa 19.10.2005, jolloin valtuusto hyväksyi pomen, jonka mukaan kaupunginvaltuustolle ei tuoda enää lisää hiihtoputken liittyviä kaupungin talouteen vaikuttavia päätösesityksiä. Tämä esitettiin otettavaksi huomioon kaupungin hiihtoputken liittyvien asioiden valmistelussa.

Kaupunginhallituksessa ja valtuustossa päätökset syntyivät äänestysten jälkeen, joskin enemmistö-päätöksillä. Kantelija oli saanut tietää asiaan liittyvästä voimakkaasta painostuksesta, jopa uhkailusta. Hankkeen etenemisessä tuli vieläkin esiin menettelyjä, jotka olivat ristiriidassa hyvän kunnallisen hallintotavan kanssa. Näitä ei kuitenkaan ollut kirjattuna. Veronmaksajien rahoja oli käytetty hulluvastasti ja kantelijan käsityksen mukaan laittomin päätöksin vuodesta 2003 lukien.

Tarkoituksenhakuisuus oli ilmeinen, kun suunnitelmat pettivät useammassa kohdin ja hankkeen taloudellinen tilanne oli todella heikko. Vastineessa lainan antamista perusteellaan yhtiön konkurssilla ja hiihtoputken rakentamisella, joka ei olisi toteutunut, ellei kaupunki olisi merkinnyt osakkeita. Väite on naiivi ja osoittaa taitamattomuutta kaikessa hankkeeseen liittyvässä ja epävarmuus on mitä ilmeisin.

Kantelija valitti kaupunginvaltuuston päätöksestä 12.6.2008, koska se hänen käsityksensä mukaan oli lainvastainen. Valitus myöhästyi kuitenkin vuorokaudella kantelijalle tulleen ylivoimaisen esteen johdosta. Tämä ei kantelijan mukaan estä oikeusasiamiehen tutkimusta virheellisestä ja laittomasta toiminnasta koko asiassa.

Lisäkirjoituksissaan kantelija on lähinnä toistanut arvosteluaan ja selostanut hankkeen taloudellista tilannetta.

2.3

Kaupunginhallituksen ja -valtuuston pöytäkirjoja

Kaupunginvaltuusto käsitteli kokouksessaan 25.6.2009 § 66 Paimion kaupungin vuoden 2008 tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä. Kaupunginvaltuusto päätti tarkastuslautakunnan esityksen mukaisesti, että tilinpäätös hyväksytään ja vastuuvapaus myönnetään tilivelvollisille lukuun ottamatta Paimion Aikuiskoulutuskeskuksen toimitusjohtajaa hänestä tehdyn muistutuksen osalta.

Kaupunginhallitus käsitteli kokouksessaan 4.11.2009 Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy:n taloudellisen tilanteen vakiinnuttamista. Kaupunginhallitus päätti myöntää yhtiölle 60 000 euroa sopimuksessa olevien periaatteiden mukaisesti. Kaupunginhallituksen pöytäkirjasta ilmeni, että kaupungin taloudelliset vastuut yhtiöstä ennen tätä tukea olivat 1 250 000 euroa. Tämä summa koostui osakepääomasta 300 000 euroa, oman pääoman ehtoisestä pääomalainasta 450 000 euroa ja lainatakauksesta 500 000 euroa.

Kaupunginvaltuusto kokouksessaan 17.12.2009 käsitellessään talousarviomuutoksia hyväksyi äänin 29-5 myös yhtiölle myönnetyn 60 000 euron avustuksen.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslaki ja kuntalaki

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.

Kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kuntalain esitöiden (HE 192/1994 vp, yleisperustelujen kohta 3.3.1) mukaan kunnan toimiala jakautuu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään voi ottaa hoidettavakseen, ja erityistoimialaan tehtävät, jotka kunnan eri lakeihin sisältyvien säännösten mukaan on hoidettava. Valtaosa kunnan tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön.

Esitöiden mukaan kunnan yleinen toimiala on eräs kunnallisen itsehallinnon keskeisistä elementeistä. Kunnan yleisestä toimialasta on säädetty aina joustavalla normilla, yleislausekkeella: kunta hoitaa itsehallintoonsa kuuluvia paikallisia asioita. Yksittäistapauksessa on jäänyt hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi, mitä tehtäviä kunta saa hoitaa. Yleistäen voidaan sanoa, että yleislausekesäntelyssä toimialan kehitystä ohjaa kunta itse ja viime kädessä hallintolainkäyttö sekä yksityiskohtaisessa sääntelyssä lainsäätjä eli eduskunta.

Edelleen esitöiden mukaan yleisen toimialan rajoja koskevaa oikeuskäytäntöä on syntynyt lähinnä elinkeino- ja yritystoiminnan tukemisesta, poliittisen toiminnan tukemisesta sekä kansainvälisistä asioista. Yritystoiminnan tukemisessa korkeimman hallinto-oikeuden linja vastaa pitkälti kuntien käsityksiä ja odotuksia. Suoran tuen antamisessa korkeimman hallinto-oikeuden linja on tiukka. On myös korostettava, etteivät julkisuudessa mielenkiintoa saaneet takaus- ja muut tukemispäätökset useinkaan ole tulleet lainkäyttöviranomaisen tutkittaviksi. Todennäköistä on, etteivät toimenpiteet aina olisi laillisuustarkastelua kestäneet. Kunnan toimialaan ei kuulu yritysrisikien ottaminen. Yritystoiminnan tukemisessa Euroopan yhdentymiskehityksellä voidaan arvioida olevan tukemista hillitsevä vaikutus. Lähtökohtana on, että julkinen tuki ei saa aiheuttaa kilpailun vinoutumista yhteismarkkinoilla.

Kuntalain 13 §:n 1 momentin mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan valtuuston tulee päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio. Säännöksen 10 kohdan mukaan valtuuston tulee myös hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta.

Kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Liikuntalaki

Liikuntalain mukaan leisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät.

Kunnan toimialaa koskevaa oikeuskäytäntöä

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2009:89 mukaan kunnanhallitus oli 2.4.2007 päättänyt myydä golfyhtiölle noin 69 hehtaarin suuruisen maa-alueen. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään valtioneuvosta koskevin osin, että kunnanhallituksen myyntipäätöstä tehtäessä ei ollut luotettavasti selvitetty määräalojen käypää arvoa eikä EY:n valtioneuvoston määräysten ja -säännösten mahdollista soveltuvuutta. Päätöstä tehtäessä ei myöskään ollut noudatettu menettelyä, jota noudatettaessa ilmoi-

tusvelvollisuutta ei ole. Kunnanhallituksen on valtiontukiviranomaisena huolehdittava valtiontukea koskevien säännösten noudattamisesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunnanhallituksen päätös oli syntynyt sekä esteellisyyden että valtiontukea koskevien säännösten noudattamatta jättämisen perusteella virheellisessä järjestyksessä. Hallinto-oikeuden ja kunnanhallituksen päätökset oli kumottava.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2008:48 arvioitiin ammattillisen koulutuksen kuntayhtymän yhtymähallituksen päätöstä hakea autokoululupaa muun muassa B-ajoneuvoluokan ajo-oikeuden saamiseksi annettavaan opetukseen. Korkein hallinto-oikeus totesi julkisen tuen osalta, että toiminta oli kokonaisuutena pienimuotoista ja liittyi kiinteästi kuntayhtymän koulutustehtävään. Toiminta oli sillä tavoin rajoitettua, ettei sen esitetyn selvityksen perusteella voitu katsoa vaikuttavan merkittävästi alan yritysten kilpailuedellytyksiin kuntayhtymän toiminta-alueella. Kun lisäksi otettiin huomioon autokouluopetuksen taloudelliset järjestelyt, yhtymähallituksen päätöksessä tarkoitettu autokoulutoiminta ei perustunut sillä tavoin julkiseen tukeen, että päätös olisi valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2008:81 oli kysymys määräalan ostotarjouksen hyväksymisestä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että valituksen johdosta oli ratkaistava, sisältykö maa-alueen myyntiin sellaista julkista tukea, jota Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 artiklassa tarkoitetaan. Koska hallinto-oikeus ei ollut antanut ratkaisua valitukseen tältä osin, hallinto-oikeuden päätös oli kumottava ja asia oli palautettava hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 1820/2006 mukaan kunnanvaltuusto oli talousarviossaan varannut määrärahan kahden omakotitalon rakennuttamiseen myyntiä varten. Kunnan ei katsottu esittäneen sellaisia työllisyyden hoitamiseen liittyviä taikka elinkeinopoliittisia tai muita erityisiä syitä, että omakotitalojen rakennuttaminen elinkeinotoimintana olisi kuulunut kunnan yleiseen toimialaan. Kunnanvaltuuston katsottiin ylittäneen toimivaltansa ja kunnanvaltuuston päätös kumottiin.

Paimion kunnanhallitus on selvityksessään viitannut seuraaviin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin.

Ratkaisussa KHO 1738/2001 oli kysymys kaupungin päätöksestä ryhtyä osakkaaksi suunniteltuun alueelliseen IT-yhtiöön, jonka keskeisenä tavoitteena oli edistää sekä kuntien yhteistoimintaa tietotekniikkapalvelujen järjestämisessä että laajemmin seudullista kehitystä informaatioteknologian avulla. Kaupungin osakkuus yhtiössä edisti näin myös elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä kaupungissa ja se kuului kaupungin toimialaan.

Ratkaisussa KHO 1985/3491 valtuusto oli päättänyt myöntää kansanopiston kannatusyhdistykselle tukea tontin ostoa varten ja kansanopistorakennuksen rakentamista varten sekä sitoutua myöntämään omavelkaisen takauksen lainojen vakuudeksi. Opistolla oli sivistyksellistä ja taloudellista merkitystä kaupungille. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että lainojen ja takauksen myöntäminen kuuluivat kunnan toimialaan.

Ratkaisussa KHO 1982 A 20 oli kysymys kalanjalostustoimintaa harjoittavan osakeyhtiön osakkeiden merkitsemisestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että osakkeiden merkitseminen kuului kunnan toimialaan, kun otettiin huomioon yhtiön harjoittaman liiketoiminnan merkitys kalastuselinkeinojen yleisten edellytysten kannalta, yhtiön työllistävä vaikutus ja kunnan merkitsemien osakkeiden määrä. Ratkaisussa KHO 1069/1979 kunnan toimialaan katsottiin kuuluvan lisämäärärahan myöntäminen Imatran viikko -nimiseen kansanjuhlaan sisältyvään Imatranajo-tapahtumaan käytettävän radan parantamista varten, kun otettiin myös huomioon toimenpiteen vaikutus kaupungin matkailuun.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antoi 18.12.2008 tuomion asiassa T-455/05. Sen mukaan Euroopan komissio aloitti kantelun perusteella vuonna 2004 Componenta Oy:n ja Karkkilan kaupungin välisen kaupan tutkintamenettelyn. Komissio teki vuonna 2005 päätöksen, jonka mukaan Karkkilan kaupunki oli antanut sääntöjen vastaista valtiontukea noin 2,3 miljoonaa euroa. Komissio määräsi Suomen valtion perimään takaisin viipymättä tuensaajalta sääntöjen vastaisesti maksetun tuen. Componenta Oy valitti komission päätöksestä Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen, joka päätöksellään 18.12.2008 kumosi komission päätöksen. Tuomioistuimen mukaan komission riidanalaisen päätöksen perustelut eivät täyttäneet perustamissopimuksessa asetettuja vaatimuksia. Perusteluista ei ilmennyt riittäviä seikkoja, joiden perusteella voitaisiin ymmärtää se menettely, jota komissio oli soveltanut määrittäessään tuen määrän.

3.2

Oikeudellinen arviointi

Paimion kaupunginvaltuusto päätti 12.6.2008 myöntää Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy:lle oman pääoman ehtoisen pääomalainan 450 000 euroa. Laina aika on 5 vuotta ja se on tämä ajan koroton. Kaupungin omistusosuus yhtiöstä oli 46,80 prosenttia. Se olivuonna 2004 sijoittanut yhtiöön 300 000 euroa merkitsemällä 1 200 yhtiön osaketta. Yhtiön muita osakkeenomistajia olivat TS-Yhtymä Oy 200 osakkeella, Lounais-Suomen OP 200 osakkeella ja Finnfoam Oy 100 osakkeella. Kaupunginvaltuusto oli vuonna 2005 tehnyt päätöksen taata yhtiön 500 000 euron lainan.

Paimion kaupunginhallitus perusteli antamassaan selvityksessä osakkuuttaan yhtiössä ja sen taloudellista tukemista erityisesti sillä, että hiihtoputki tarjoaa kaupunkilaisille ja lähiseudulla asuville virkistys- ja liikuntamahdollisuuksia. Lainan myöntäminen yhtiölle oli puolestaan välttämätöntä, koska yhtiö olisi saattanut ajautua maksukyvyttömänä konkurssiin. Osakkeenomistajat olisivat menettäneet yhtiönsä sijoittamat varat ja yhtiön toiminta olisi tällöin päättynyt.

Kantelija oli tehnyt kunnallisvalituksen valtuuston päätöksestä 7.9.2006, jolla yhtiölle oli päätetty myöntää oman pääoman ehtoinen laina 450 000 euroa. Turun hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus päätöksissään 5.10.2007 ja 14.5.2008 totesivat, että kaupunginvaltuuston päätös oli esteellisyyden vuoksi syntynyt väärässä järjestyksessä. Tämän menettelyvirheen vuoksi valtuuston päätös oli kumottava. Kaupunginvaltuusto teki uuden päätöksen 12.6.2008 ja myönsi yhtiölle lainan. Kantelijankunnallisvalitus päätöksestä oli tehty myöhässä ja valtuuston päätös sai siten lainvoiman. Paimion kaupunginvaltuusto kokouksessaan 25.6.2009 § 66 tarkastuslautakunnan esityksen mukaisesti hyväksyi kaupungin vuoden 2008 tilinpäätöksen ja myönsi tilivelvollisille vastuuvapauden.

Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnan toimiala on perinteisesti jaetta yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään on päättänyt ottaa hoidettavakseen. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan eri lakien mukaan on hoidettava.

Kuntalain esitöiden mukaan kunnan yleisen toimialan kehitystä ohjaa kunta itse ja viime kädessä hallintolainkäyttö. Yritystoiminnan tukemisessa korkeimman hallinto-oikeuden linja on ollut tiukka suoran tuen antamisessa. Julkisuudessa mielenkiintoa saaneet takaus- ja muut tukemispäätökset eivät useinkaan olleet lainkäyttöviranomaisen tutkittavana. Esitöiden mukaan todennäköisestä on, etteivät toimenpiteet aina olisi laillisuustarkastelua kestäneet. Esitöissä korostetaan, että kunnan toimialaan ei kuulu yritysrisikien ottaminen.

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluu keskeisesti elinkeinopoliittika. Kunta huolehtii elinkeinotoiminnan harjoittamisen yleisistä edellytyksistä. Tähän kuuluvat muun muassa maankäytön suunnittelu, kunnallistekniikan rakentaminen, energia- ja vesihuollon järjestäminen. Elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten luomisen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Ongelmallisempaa sen sijaan on, missä määrin kunta voi harjoittaa liiketoimintaa tai olla siinä osallisena taikka tukea yksityisiä yrityksiä. Elinkeinotoiminnan tukeminen voi kuulua kunnan toimialaan, jos vastaavaa yritystoimintaa ei ole ja jos toiminnasta on hyötyä niin laajalti, että sitä on pidettävä koko kunnalle tärkeänä. Kunnan elinkeinopoliittista liikkumavaraa rajoittaa erityisen voimakkaasti myös Euroopan unionin kilpailulainsäädäntö.

Yrityksille myönnettävät valtiontukia koskevat periaatteet määriteltiin 30.11.2009 asti EY:n perustamissopimuksen 87–89 artikloissa. Lissabonin sopimuksen myötä ne 1.12.2009 lähtien määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107–109.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltumatonta on tuki, joka vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ellei sopimuksessa toisin määrätä. Euroopan komission tukitoimia koskevan ratkaisukäytännön mukaan valtio voi tehdä tavanomaisia liiketaloudellisesti kannattavia sijoituksia perustamissopimuksen estämättä. Tämän markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisesti, jos lainarahoitus myönnetään olosuhteissa, joita tavanomaisin markkinatalouden ehdoin toimiva yksityinen sijoittaja ei olisi voinut hyväksyä, kysymys on valtiontuesta. Komission ratkaisukäytännön mukaan myös julkisen sektorin takaus yrityksen lainalle voi vaikuttaa siihen, että yritys saa pankkilainan edullisemmin tai ilmaan turvaavia vakuuksia. Tällöinkin asiaa on arvioitava valtiontukisääntelyn kannalta.

Tukea myöntävän viranomaisen vastuulla on arvioida, sisältääkö toimenpide valtiontukea vai ei. Jos toimenpide täyttää kaikki valtiontuen kriteerit, viranomaisen on ennen tuen täytäntöönpanoa noudatettava kulloinkin sovellettavaa ilmoitusmenettelyä. Komission tehtävänä on valvoa valtiontukia. Pääsääntö on, että kaikki valtiontuet edellyttävät komission hyväksyntää. Ilman ennakoilmoitusta ja komission hyväksyntää myönnettyä tukea pidetään sääntöjen vastaisen, ja se voidaan määrätä perittäväksi takaisin korkoineen.

Tukea saaneiden yritysten kilpailijoilla on oikeus kannella oletetusta laittomasta tuesta Euroopan komissiolle tai viedä asia kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Vaikka kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa arvioida tukien yhteismarkkinoille soveltavuutta, niiden tulee kuitenkin varmistaa tukien ilmoitusmenettelyn oikeellisuus. Jos ilmoitusmenettely on laiminlyöty, komission tai kansallisen tuomioistuimen on pääsääntöisesti määrättävä laitton tuki takaisinperittäväksi korkoineen.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuoreimmassa kunnan toimialaa koskevassa oikeuskäytännössä on arvioitu EU:n valtiontukisääntelyn vaikutusta kunnan päätösten lainmukaisuuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan, kun kunnanhallituksen määräalan myyntipäätöstä tehtäessä ei ollut luotettavasti selvitetty määräalojen käypää arvoa eikä EU:n valtiontukimääräysten ja -säännösten mahdollista soveltavuutta, päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja se oli kumottava. Niin ikään korkein hallinto-oikeus ratkaistessaan ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän autokouluopetuksen aloittamista arvioi toisaalta, vaikuttiko toiminnan aloittaminen merkittävästi alan yritysten kilpailuedellytyksiin, ja toisaalta toiminnan taloudellisia järjestelyjä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että päätöksessä tarkoitettu autokoulutoiminta ei perustunut sillä tavoin julkiseen tukeen, että päätös olisi lainvastainen.

Paimion kaupunginhallituksen selvityksen perusteella sen osakkuus Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy:ssä ja taloudellisen tuen antaminen yhtiölle kuului kunnan toimialaan, koska hankkeella on erityi-

sesti tarjottu kaupunkilaisille ja muille lähiseudun asukkaille virkistys- ja liikkumismahdollisuuksia. Perinteisesti kunnan toimialaan on katsottu kuuluvan elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten luominen. Myös liikuntalain mukaan liikunnan yleisten edellytysten luominen on kunnan tehtävä.

Kaupunginhallituksen selvityksestä ei ilmene, että yhtiön muut osakkaat olisivat kaupungin tavoin antaneet yhtiölle taloudellista tukea takauksin tai oman pääoman ehtoisin lainoin. Saadun selvityksen valossa näyttäisi siten siltä, että yhtiön maksukyvyttömyydestä aiheutunut taloudellinen riski konkurssiin ajautumisesta on tullut pääosin kaupungin kannettavaksi. Näissä olosuhteissa kaupunginvaltuusto ei kuitenkaan päättäessään yhtiölle annettavasta tuesta ole arvioinut yritysrisikin vaikutusta sen päätösten lainmukaisuuteen eikä myöskään EU:n valtioneuvoston määräysten ja -säännösten mahdollista soveltuvuutta eikä noudattanut niitä koskevia menettelytapoja.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tulee perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että muun ohella tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi korvata lakiin perustuvaa muutoksenhakujärjestelmää eikä toimia sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä.

Oikeusasiamies ei myöskään voi puuttua kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuston päätösten tarkoituksenmukaisuuteen. Edustukselliseen kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että viime kädessä vastuun kunnan päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden valtuutetut vaaleissa.

Oikeusasiamies voi saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä sen menettelyn virheellisyydestä tai lainvastaisuudesta. Kaupunginhallituksen selvityksen valossa kaupungin päätöksenteossa hiihtotunnelihankkeeseen osallistumisesta ja yhtiölle annettavasta taloudellisesta tuesta ei ole riittävästi selvitetty sitä, kuuluuko tällaiseen hankkeeseen osallistuminen ja erityisesti toteutuneen yritysrisikin kantaminen kunnan toimialaan. Asiassa ei myöskään ole selvitetty EU:n valtioneuvoston määräysten ja -säännösten mahdollista soveltuvuutta ja vaikutusta päätösten lainmukaisuuteen. Käsitykseni mukaan hiihtotunnelihankkeeseen osallistumista koskevan päätöksenteon valmistelu on ollut merkittävästi osin puutteellista.

4

TOIMENPITEET

Saatan esittämäni käsityksen Paimion kaupungin hiihtotunnelihanketta koskevan päätöksenteon valmistelun merkittävästä puutteellisuudesta kaupungin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.