



11.6.2009

Kj/Halte/TNT

Kaupunginhallitukselle

Khs dnro	2009-1211/000
Stn dn	
Saap./Anl.	1-1-06-2009

Lausuntopyyntö Khs dnro 2009 - 1211 / 000

LAUSUNTO KALUSTEHANKINTOJA KOSKEVASTA KANTELUSTA

xxxxxxxxxxx eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemä kantelu kohdistuu Helsingin kaupungin sosiaalijohtaja Paavo Voutilaisen kalustehankintaan (3.4.2009, § 59) ja apulaiskaupunginjohtaja Paula Kokkosen menettelyyn kysein tapahtuman johdosta.

Kantelussa on väitetty, että:

- sosiaalijohtaja on rikkonut julkisista hankinnoista annettua lakia jättäessään hankinnan kilpailuttamatta
- apulaiskaupunginjohtaja toimi virkavelvollisuuksiensa vastaisesti jättäessään varoituksen antamatta, vaikka siihen olisi ollut syytä.

Oikeuspalveluilla on ollut lausuntoa antaessaan käytettävissään sosiaalijohtajan 9.6.2009 ja apulaiskaupunginjohtajan 8.6.2009 selvitykset asiasta. Lausuntonaan oikeuspalvelut toteaa seuraavaa:

Hankinta-asia

Asiassa on kysymys tavarahankinnasta, johon sovelletaan julkisista hankinnoista annettua lakia (jäljempänä hankintalaki), 348/2007. Kalusteiden hankinta-arvo on ollut 58.935 euroa (alv 0), joten hankintaan sovelletaan kansallista menettelyä koskevia säännöksiä. Kansallista menettelyä koskevassa lain 67 §:ssä säädetään, että hankintayksikkö voi tehdä suoramankinnan lain 27 ja 28 §:ssä säädetyn edellytyksin.

Sovellettavat oikeusohjeet

Sosiaalijohtajan kysymyksessä olevassa hankintapäätöksessä on todettu, että "hankintaa ei ole kilpailutettu, koska vastaavia kalusteita ei ole saatavissa muualta". Oikeuspalvelut toteaa, että tämän toteamuksen voidaan katsoa viittaavan hankintalain 27 §:n 1 momentin 2 kohdan ti-



11.6.2009

lanteeseen. Sanotun lainkohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suora hankinnan, jos teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan.

Lisäksi sosiaalijohtajan antamasta selvityksestä ilmenee, että hankinnan toteuttamiseen ja päätöksentekoon on ollut vaikuttamassa myös sellaisia seikkoja, joiden voidaan katsoa viittaavan hankintalain 27 §:n 1 momentin 3 kohdan tilanteeseen. Sanotun lainkohdan mukaan suora hankinta on käytettävissä, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Näitä seikkoja tosin ei ole mainittu päätöksen perusteluissa.

Kalustehankinnoista yleensä

Hankintalain 2 §:ssä todetaan hankinnoissa noudatettavat periaatteet. Pykälän 1 momentin mukaan hankintayksikön on mm. käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet. Näin ollen suora hankinnat, jotka toteutetaan ilman avointa ja julkista kilpailua, muodostavat poikkeuksen tästä periaatteesta. Suora hankintaa koskevia säännöksiä tulee siten tulkita suppeasti.

Mitä ensinnäkin tulee siihen, soveltuvatko edellä mainitut suora hankinnan säännökset ylipäätään kalustehankintoihin, voidaan todeta, että hankinnassa hankintayksikkö määrittelee hankittavan kohteen. Tavara hankinnassa hankintayksikkö määrittelee siten ne ominaisuudet, jotka hankittavan tavaran tulee täyttää. Nämä ominaisuudet puolestaan johdetaan kussakin tapauksessa erikseen hankintayksikön tarpeista lähtien. Tavanomaisiin tilanteisiin liittyvissä kalustehankinnoissa näiden ominaisuuksien määrittely on yleensä ongelmattonta, ja markkinoilla vallitsevia kilpailuolosuhteita voidaan käyttää hyväksi.

Milloin kysymys puolestaan on vaativiin tai muutoin erityisiin olosuhteisiin liittyvistä kalustehankinnoista, ei tilannetta kuitenkaan voida pitää samalla tavoin yksiselitteisenä. Hankinnan kohteen ominaisuuksien määrittelyyn liittyy käyttötarkoituksen lisäksi tällöin usein myös sellaisia tekijöitä, kuten kulttuurihistoriallisia ja arkkitehtonisia arvoja sekä sisustussuunnitteluun liittyviä tekijöitä. Näissä tilanteissa hankinnan valmisteluun liittyvä suunnittelu ja mahdollisesti tarvittavat selvitykset muodostuvat keskeisiksi hankintaa ohjaaviksi tekijöiksi. Oikeuspalvelut toteaa, että vaativiin tai muutoin erityisiin olosuhteisiin liittyvissä kaluste-



11.6.2009

hankinnoissa sellaiset tilanteet ovat mahdollisia, joissa markkinoilla tarjolla olevista kalusteista vain tietyn kaltaiset ja luonteiset kalusteet täyttävät asetetut vaatimukset. Poikkeuksellista ei tällöin ole se, että vaatimukset täyttäviä kalusteita on saatavilla vain tietyltä kalustetoimittajalta. Näissä tilanteissa hankintalain 27 §:n 1 momentin 2 kohdan suorahankintaperuste voi siis tulla sovellettavaksi.

Vastaavasti myös kalustehankintojen osalta voi syntyä hankintayksiköstä riippumaton ennalta arvaamaton tilanne, jossa hankintayksikkö perustellusti katsoo hankinnan toteuttamisen ehdottoman välttämättömäksi ja kiireelliseksi ja että hankintalain 27 §:n 1 momentin 3 kohdan suorahankintaperuste voi tulla sovellettavaksi.

Suorahankintaperusteet puheena olevassa tapauksessa

Sosiaalijohtajan selvityksessä (9.6.2009) kohdissa 1 ja 2 on selostettu hankinnan valmistelua. Tästä ilmenee, että valmistelussa on käytetty asiantuntijana ulkopuolista sisustussuunnittelijaa. Selvityksestä ilmenee, että suunnittelussa lähtökohtana oli korostaa suuren viraston johtajan, viraston henkilökunnan ja johtajan vieraiden avointa vuorovaikutusta. Tavoitteena oli yhdistää kohtaamispaikan, edustuksellisuuden ja työtilojen vaatimukset.

Oikeuspalvelut toteaa, että sisustussuunnittelun lähtökohdat ovat olleet haastavat. Tämä ilmenee myös siinä, että ensimmäinen suunnitelma ei johtanut jatkotoimiin, vaan että suunnittelu oli tehtävä uudelleen, uuden suunnittelijan toimesta.

Selvityksestä ilmenee edelleen, että suunnittelun yhteydessä on selvitetty valittuja lähtökohtia ja asetettuja ominaisuuksia vastaavat eri kalustetyypit eli se, minkä tyyppiset kalusteet tulivat kysymykseen, ja että tämän jälkeen on selvitetty se, mitkä markkinoilla tarjolla olleista eri vaihtoehdoista vastasivat alunperin asetettuja vaatimuksia. Selvityksestä ilmenee, että näiden selvitysten perusteella on päädytty lopputulokseen, jonka mukaan asetettuja vaatimuksia vastaavia kalusteita oli tarjolla vain tietyllä toimittajalla.

Oikeuspalvelut toteaa, että kuvattua hankinnan valmisteluprosessia voidaan pitää sinänsä asianmukaisena. Selvitystyö on johtanut siihen, että vain tietyn tyyppisten kalusteiden on katsottu täyttävän alunperin asetetut vaatimukset ja että niitä oli tarjolla vain tietyllä toimittajalla. Tämän voidaan katsoa mitä todennäköisimmin johtuneen siitä, että suunnittelussa on alunperin hankinnan kohteelle asetettu verraten kor-



11.6.2009

keat tavoitteet ja vaatimukset. Saadun selvityksen perusteella oikeuspalvelut toteaa, että asiassa ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella hankinnan kohteelle asetettuja vaatimuksia voitaisiin pitää sinänsä perusteettomina. Vastaavia kalusteita on käytössä myös muualla Helsingin kaupungin tiloissa.

Toisaalta kuitenkin oikeuspalvelut kiinnittää huomiota siihen, että nyt kysymyksessä olevan kaltaisessa kohteessa osaan asiaan vaikuttavista valintatekijöistä liittyy usein sellaisia arvoja, joiden tulkinta ei välttämättä ole yksiselitteistä. Luonnollisesti myös näiden osalta arvioinnin tulee olla objektiivista. Oikeuspalvelujen käsityksen mukaan objektiivisuutta on pyritty turvaamaan käyttämällä ulkopuolista asiantuntijaa (sisutussuunnittelija). Tässä tarkoitettujen arvoihin liittyvät valintakriteerit ovat kuitenkin alttiita arvostelulle ja siten saattavat myös näin ollen horjuttaa toiminnan uskottavuutta. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että niiden käyttö hankinnassa olisi lainvastaista.

Oikeuspalvelut toteaa, että vaikka kuvattua hankintaprosessia voidaankin pitää annetun selvityksen perusteella sinänsä asianmukaisena (kohteen suunnittelu, vaatimusten asettaminen, markkinatilanteen kartoitus, päätöksenteko) olisi tarkoituksenmukaisempaa ollut järjestää julkinen kilpailu, ottaen huomioon, että ainakin osa asiaan vaikuttaneista valintakriteereistä on mitä ilmeisimmin on liittynyt arvoihin, jotka eivät ole yksiselitteisiä. Oikeuspalvelut katsoo, että kilpailuttamista olisi tullut harkita näistä syistä. Oikeuspalvelut toteaa, että tämä ei kuitenkaan merkitse, että hankinnassa tästä syystä olisi toimittu vastoin hankintalakiä.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella voidaan päätellä, että mitä ilmeisimmin hankintalain 27 §:n 1 momentin 2 kohdan suorahankintaperusteiden käyttämiseen on päädytty tilanteessa, jossa edes yllä mainittuun muodolliseen kilpailuttamiseen ei ole katsottu olevan ajallisesti mahdollisuutta. Kuten sosiaalijohtajan lausunnon kohdasta 2 (toinen kappale) ilmenee, kalusteiden hankintaan vaikutti hankintayksiköstä riippumaton, äkillinen ja arvaamaton syy.

Tämän seikan osalta voidaan todeta, että selvityksessä kuvatuissa olosuhteissa on mitä todennäköisimmin ainakin osaan hankinnan kohteena olleista kalusteista liittynyt myös hankintalain 27 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamat suorahankinnan perusteet eli kalusteiden muutostarpeet liittyen lääketieteellisiin erityistarpeisiin, jotka jouduttiin toteuttamaan äkkiarvaamatta ja pikaisesti. Tätä perustetta ei kuitenkaan ole mainittu päätöksessä. Sosiaalijohtajan selvityksen kohdasta 4 (ensimmäinen kappale) on pääteltävissä, ettei tätä mainittu, koska sosiaalijoh-

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Fabianinkatu 27-29 B
Helsinki 10
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 31036173 800010-70396362

Tilinro

800010-70396362

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566



11.6.2009

taja ei halunnut tuoda esille sairauteensa liittyviä seikkoja hankinnan yhteydessä.

Oikeuspalvelut toteaa, että vaikka tätä äkilliseen kiireeseen liittyvää seikkaa ei tuotu esille päätöksen perusteluissa, on sillä merkitystä arvioidaessa nyt jälkikäteen toiminnan asianmukaisuutta. Asiasta saadun selvityksen perusteella ei kuitenkaan ole mahdollisuutta ottaa kantaa siihen, mihinkä kalusteisiin sanotun lainkohdan perusteet olisivat liittyneet. Tämän seikan selvittäminen ei oikeuspalveluiden käsityksen mukaan kuitenkaan ole tässä vaiheessa olennaista, koska suora hankinnan perusteena on ensisijaisesti katsottu olevan 27 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteiden. Ennalta arvaamattoman kiireen johdosta on kuitenkin mitä ilmeisimmin jouduttu tilanteeseen, jossa edes muodollista kilpailuttamista ei ole pidetty mahdollisena.

Lisäksi sosiaalijohtajan selvityksestä vielä ilmenee, että suunnitelman mukaisesta hankinnasta osa olisi voitu kilpailuttaa (kohta 1, s. 2, ensimmäinen kappale). Tämä osuus hankinnasta jäi kuitenkin alle 15.000 euron, eikä hankintalaki koske näitä hankintoja. Kaupungin hankintäsäännön mukaan näitä hankintoja ei myöskään ole tarvetta kilpailuttaa. Näin ollen voidaan pitää perusteltuna, että suunnitelman mukainen hankinta on toteutettu kokonaisuutena.

Yhteenveto hankintalain soveltamisesta

Yhteenvetona hankintalainsäädännön soveltamisen osalta oikeuspalvelut toteaa, ettei asiassa ole ilmennyt sellaista seikkaa, jonka johdosta kantelussa ja julkisuudessa esitettyjä väitteitä lainvastaisuudesta voitaisiin pitää perusteltuna.

Oikeuspalvelut katsoo, että hankinnan valmistelussa on ollut perusteita asettaa hankinnan kohteelle ainakin tietyiltä osin korkeat vaatimukset. Tämä puolestaan on ollut omiaan johtamaan lopputulokseen, jossa markkinakartoituksen perusteella on todettu, että hankinnan kohteen keskeisiltä osin vain tietyt kalusteet vastasivat asetettuja vaatimuksia ja että vain tietyllä toimittajalla oli tarjota näitä kalusteita. Näillä perusteilla hankinnan valmistelussa on päädytty tilanteeseen, jossa on katsottu suora hankinnan perusteiden olevan olemassa. Kysymys on ennalta asetettujen valintatekijöiden tulkinnasta ja soveltamisesta käytäntöön. Tällaisen tilanteen syntyminen ei ole hankintalain vastaista.

Oikeuspalveluiden käsityksen mukaan hankinnan valmistelussa ja päätöksenteossa on ollut perusteita tulkita hankintalain 27 §:n 1 momentin



11.6.2009

2 kohdan suora hankintaperusteiden olevan olemassa olennaisilta osin hankinnan kohdetta ja että muilta osin hankinnan arvo on jäänyt alle kansallisen kynnyksarvon, jolta osin hankintaa ei ole ollut lain eikä kaupungin hankintasäännön mukaan velvollisuutta kilpailuttaa. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella hankintaa ei siten voida pitää lainvastaisena.

Kurinpitoasia

Hankintaprosessiin liittyneistä selvityksistä

Oikeuspalvelut kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että sosiaalivirastosta apulaiskaupunginjohtaja Kokkoselle toimitettu 24.4.2009 päivätty selvitys kalusteiden hankinnasta on pelkistetty, eikä sisällä kaikkia niitä oikeudellisesti relevantteja asiaan vaikuttavia tietoja, jotka puolestaan ilmenevät nyt sosiaalijohtajan 9.6.2009 selvityksestä.

Lisäksi oikeuspalvelut toteaa, että apulaiskaupunginjohtajan ja kaupungin oikeuspalveluiden välisessä asiaan liittyneessä keskustelussa, johon apulaiskaupunginjohtaja viittaa 8.6.2009 selvityksessään (konsultointi oikeuspalveluiden kanssa), ei myöskään ole ollut käytettävissä kaikkia niitä tietoja, jotka nyt ilmenevät sosiaalijohtajan 9.6.2009 selvityksestä.

Mitä ilmeisimmin myöskään apulaiskaupunginjohtajan ja sosiaalijohtajan välisessä kuulemisessa, johon apulaiskaupunginjohtajan 8.6.2009 selvityksessä viitataan, ei ole tullut esille riittävästi niitä tietoja, jotka nyt sisältyvät sosiaalijohtajan selvitykseen.

Kurinpitotoimien edellytysten puuttuminen

Edellä mainituista syistä johtuen oikeuspalvelut nyt toteaa, että apulaiskaupunginjohtajan tekemä johtopäätös hankintaan liittyneestä mahdollisesta lainvastaisuudesta (lain virheellinen tulkinta) on ollut perusteltavissa. Asian saama suuri julkisuus on johtanut siihen, että asiaan on ollut pakko reagoida pikaisesti, eikä monimutkaisen asian sinänsä edellyttämää riittävää selvitystä ole ollut käytettävissä. Apulaiskaupunginjohtaja on perustanut käsityksensä tuolloin käytettävissä olleisiin selvityksiin eli edellä mainittuihin sosiaaliviraston kirjalliseen selvitykseen sekä sosiaalijohtajan ja kaupungin oikeuspalveluiden välisiin keskusteluihin.



11.6.2009

Oikeuspalvelut toteaa, että apulaiskaupunginjohtajan selvityksestä ilmenee, että kysymyksessä on tuolloin katsottu olevan suorahankinnan perusteiden arvioinnissa sosiaalivirastossa tapahtuneesta inhimillisestä tulkintavirheestä. Oikeuspalvelut yhtyy apulaiskaupunginjohtajan näkemykseen siitä, että inhimillinen tulkintavirhe ei yksin oikeuta ryhtymään kurinpitotoimiin. Asiakirjoista ilmenee, ettei apulaiskaupunginjohtajan tiedossa ole myöskään ollut mitään sellaista seikkaa, joka olisi antanut aiheen päätyä muuhun johtopäätökseen. Oikeuspalvelut toteaa, että apulaiskaupunginjohtaja ei ole laiminlyönyt virkavelvollisuuksiinsa puheena olevassa asiassa.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Harry Ahlgren
vs. kaupunginlakimies

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Kaija Henriksson
kaupunginasiames

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Fabianinkatu 27-29 B
Helsinki 10
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 31036173

Tilinro

800010-70396362

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566