



## **ASIA            Kaupungin hankintamenettely**

### **KANTELU**

Kantelun 8.7.2014 mukaan kaupunki on ulkoistanut päätöksenteon helsinkiläiselle asianajotoimistolle ilman kaupunginhallituksen päätöstä ja ilman kilpailutusta.

Kantelijan mukaan lakipalveluita on hankittu vuosina 2012–2013 satunnaisesti ja yhteensä 340 000 eurolla. Kantelija on arvostellut sitä, että kaupunginjohtaja ja talousjohtaja ovat palkanneet asianajotoimiston, eikä kaupunginhallitus ole tehnyt päätöstä asiassa. Kantelija on arvostellut myös sitä, että lähialueen asianajopalveluita tai Kuntaliiton lakipalveluita ei ole käytetty. Kantelussa on viitattu kaupungin huonoon taloustilanteeseen ja katsottu, että asianajotoimiston palkkaamisen sijasta tarjolla olisi ollut myös juridista koulutusta kaupungin omalle henkilökunnalle.

Kaupungin päätöksenteon ulkoistamisen osalta kantelija on viitannut muun muassa helsinkiläisen asianajajan osallistumiseen rakennuslautakunnan kokouksiin.

### **SELVITYS JA LAUSUNTO**

Kaupunginhallitus on antanut selvityksen ja lausunnon 2.2.2015 § 30.

### **VASTINE**

Kantelija on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä ja lausunnosta.

Kantelija on lähettänyt lisäkirjoituksen 20.11.2015.

## RATKAISU

### Julkisen vallan ulkoistaminen

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Aihealueeseen liittyvät vielä perustuslain 121 §:n 2 momentti, jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla, sekä 118 §:n 1 momentti, jonka mukaisesti virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Kantelussa esille tuotujen tapahtumien ajankohtana voimassa olleen vanhan kuntalain (365/1995) 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoiti itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät. Kunnille ei saanut antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Vanhan kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan kunta hoiti sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Vanhan kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaisesti kunnan päätösvaltaa käytti asukkaiden valitsema valtuusto. Kuntalain 14 §:ssä säädettiin toimivallan siirtämisestä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Kaupunginhallituksen antamasta selvitysaineistosta ilmenee, että aluehallintovirasto on käsitellyt kantelijan kunnallisasiaa koskevan kantelun, jossa kysymys on ollut yhden kaupungin palkkaaman asianajajan osallistumisesta rakennuslautakunnan kokoukseen. Arvioitavana on muun ohessa ollut, oliko kaupungin rakennuslautakunta siirtänyt päätöksentekovaltaansa mainitulle asianajajalle. Aluehallintovirasto on päätöksessään 25.10.2013 katsonut, että tältä osin virhettä ei olisi näytetty tapahtuneen. Katson, ettei minulla ei ole aiheutta tutkia tätä kunnalliskanteluna käsiteltyä asiaa uudelleen.

Kaupunginhallituksen selvityksessä todetaan, että sekä Kuntaliitolta että yksityisiltä palveluntarjoajilta on pyydetty oikeudellista neuvontaa. Kaupunginhallitus on lausunut, että se ei ole siirtänyt valmistelu- tai päätöksentekovaltaa kaupungin ulkopuolelle. Valmistelu on tapahtunut valmistelevan viranhaltijan virkavastuulla ja asiantuntijoita on käytetty ainoastaan valmistelun apuna. Päätösehdotusten laatiminen, esittely ja päätöksenteko ovat tapahtuneet aina virkamiesten ja lautakunnan toimesta.

Kantelijan mukaan kaupunki on ulkoistanut päätöksentekoaan ulkopuoliselle asianajotoimistolle ja hän on viitannut Kuopion hallinto-oikeuden päätökseen 25.1.2013 nro 13/0035/3. Siinä on ollut kysymys tapauksesta, jossa erään kaupungin katsottiin nimenomaisilla päätöksillään siirtäneen päätöksentekovaltaansa yksityiselle asianajotoimistolle. Hallinto-oikeus on kumonnut

---

#### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

kysymyksessä olleet valituksenalaiset päätösvallan siirtämistä koskeneet kaupunginhallituksen päätökset lainvastaisina. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan se ei ole siirtänyt lainmukaista päätösvaltaansa tai päätösten valmistelua palkkaamilleen ulkopuolisille tahoille, eikä tällaista päätöstä ole mukana selvitysaineistossa.

Totean yleisesti, että kunta ei edellä mainittu perustuslain säännös huomioon ottaen voi siirtää pelkällä omalla päätöksellään viranomaistehtäviä ja päätöksentekovaltaansa hallinnon ulkopuoliselle taholle. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Muunlainen menettely olisi oikeusjärjestelmän vastainen.

Totean yleisellä tasolla myös, että kunnalle kuuluvan päätöksenteon, sen valmistelun ja päätösten esittelyn sekä muun viranomaistoiminnan virkavastuineen tulee olla paitsi muodollisesti, myös tosiasiallisesti viranomaisella itsellään. Oikeuskansleri on 24.10.2013 (dnro OKV/917/1/2013) niin sanottujen Kreikka-vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa ratkaisussaan arvioinut valtiovarainministeriön menettelyä asianajotoimiston käyttämisessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisessa päätöksenteossa. Oikeuskansleri kohdisti ministeriöön kritiikkiä, koska oikeuskanslerin saaman selvitysaineiston perusteella oli syntynyt sellainen kuva, että asianajotoimisto ei ollut pelkästään antanut ministeriölle juridista konsultaatioapua, vaan osallistunut konkreettisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen päätöksen muokkaamiseen ja päätöksen perustelujen kirjoittamiseen.

Paitsi kantelu myös kaupunginhallituksen selvitys ja lausunto ovat varsin yleisluontoisia, joten niiden perusteella ei ole voitu tarkemmin laillisuusvalvonnallisesti arvioida, miltä osin kaupungin käyttämän ulkopuolisen lakimiehen olisi voitu mahdollisesti katsoa tosiasiallisesti osallistuneen kaupungin virkamiehen valmistelutyöhön. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentti huomioon ottaen en ole katsonut olevan aihetta selvittää asiaa tältä osin yksityiskohtaisemmin.

## Hankintamenettely

Kantelussa on esitetty, että kaupunki olisi toiminut hankintalain vastaisella tavalla, kun se ei ole kilpailuttanut hankkimiaan oikeudellisia palveluita vuosina 2012–2013.

Kaupunginhallituksen antamassa edellä todetulla tavalla varsin yleisluontoisessa selvityksessä todetaan, että selvitys koskee vuosien 2012–2013 oikeuspalveluiden hankintaa. Selvityksessä todetaan edelleen, että kaupunki on viime vuosina joutunut käyttämään merkittävästi varoja ulkopuolisten oikeuspalveluiden ostoon. Suurimpana syynä tähän on todettu olevan se, että kaupunkia ja sen henkilöstöä vastaan on kohdistettu oikeudenkäyntejä, kanteluja, valituksia sekä muita väitteitä, joita ei ole ollut mahdollista hoitaa oman henkilökunnan toimesta.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan vuosina 2012–2013 kaupunki hankki oikeuspalveluja yhteensä 157 809,63 eurolla. Selvityksessä ei tarkenneta, onko kysymys ollut arvonlisäverottomasta määrästä.

Kantelija on vastineessaan katsonut, että ilmoitettu ulkopuolelta ostettujen oikeuspalveluiden kustannus on huomattavasti suurempi kuin kaupunginhallituksen ilmoittama määrä. Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Kaupunginhallitus on tehnyt päätöksen apulaisoikeuskanslerille annettavasta selvityksestä ja lausunnosta 2.2.2015, jolloin voimassa on ollut vanha kuntalaki. Vanhan kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus vastasi kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä jollei johtosäännössä toisin määrät-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

ty, edusti kuntaa ja käytti sen puhevaltaa. Oikeuskanslerin on perustuslain mukaista laillisuusvalvontaa toteuttaakseen voitava lähtökohtaisesti luottaa siihen, että sen viranomaisilta pyytämä ja saatu selvitys on paikkansa pitävä.

Kaupunginhallitus toteaa, että 71,3 prosenttia edellä mainituista oikeuspalveluiden kustannuksista on liittynyt kantelijaan. Hankitut oikeuspalvelut ovat selvityksen mukaan koskeneet asioita, jotka ovat liittyneet kaupungin rakennustarkastajaa vastaan nostettuun rikossyytteeseen, edelliseen liittyvään kaupunkia vastaan nostettuun vahingonkorvauskanteeseen, kantelijan rakennushankkeeseen liittyvien asioiden käsittelyyn rakennuslautakunnassa (muun muassa uhkasakkoasiat), erilaisiin kanteluihin vastaamiseen sekä valituksiin liittyvien lausuntojen antamiseen.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan jokainen hankinta on tehty tiettyä tarkoitusta varten ja yksittäisinä toimeksiantoina esimerkiksi niin, että toimeksianto on koskenut kaupungin asian ajamista kantelijan käynnistämässä oikeudenkäynnissä tai jonkin yksittäisen juridisen kysymyksen selvittämistä.

Kaupunginhallitus on selvityksessään viitannut kaupungin tarkastuslautakunnan vuotta 2012 koskeneeseen arviointikertomukseen, jossa on viitattu rakennuslautakunnan toimintaan kohdistuneeseen valitussumaan. Arviointikertomuksessa on todettu, että rakennuslautakunta on joutunut käyttämään viranomaistoiminnan ja päätöksenteon valmistelun apuna maankäyttö- ja rakennusasioihin erikoistunutta juristia. Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa on edelleen katsottu, että ulkopuolisen asiantuntija-avun käyttö on ollut varsin perusteltua niin henkilökunnan jaksamisen kuin myös käsiteltyjen asioiden monitahoisuuden kannalta. Asiantuntija-apua käyttäen on myös haluttu pyrkiä mahdollisimman hyvään lainmukaisuuteen, jolloin myös taataan parhaalla mahdollisella tavalla rakennusvalvonnan asiakkaiden oikeusturva.

Tarkastuslautakunnan vuotta 2013 koskevassa arviointikertomuksessa on todettu lakipalveluiden käytöstä muun ohessa, että vuosien 2012 ja 2013 aikana on ollut välttämätöntä käyttää varsin runsaasti ulkopuolista juridista apua, koska kaupunkia, kaupungin avainhenkilöstöä ja valtuustossa olevia päättäjiä vastaan on kohdennettu lukuisa määrä toistaan haastavampia valituksia, tutkintapyyntöjä ja rikosepäilyjä. Niihin laadittavien vastineiden valmistelu on tärkeä prosessi, jossa kaupungin oikeudellinen asema on turvattava. Se on vaatinut juridista ammattiosaamista, mitä ei ole ollut löydettävissä organisaation sisäältä ja näin ollen palveluja on ostettava ulkopuolelta. Vuosien 2012 ja 2013 aikana tämä on maksanut kaupungille lähes 160 000 euroa.

Kaupungin 21.5.2013 voimaantulleen organisaatiosäännön kohdan 3.2.2 mukaan kaupunginhallitus päättää hankintapolitiikasta ja -ohjeistamisesta. Kohdan 3.4.1 mukaan kaupunginjohtaja ja toimialajohtajat päättävät hankinnoista, joiden arvo on enintään 200 000 euroa. Tulosalueen päällikkö päättää hankinnoista, joiden arvo on enintään 50 000 euroa. Edelleen tulosityksikön esimies päättää hankinnoista, joiden arvo on enintään 15 000 euroa. Kaupungilla on nyttemmin uusi, 3.3.2015 voimaan tullut organisaatiosääntö.

Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) (hankintalaki) 1 §:n 1 momentin mukaan kuntien viranomaisten on kilpailutettava hankintansa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet sekä toimittava avoimesti. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa

mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.

Hankintalaki 15 §:n 1 momentin nojalla sovelleta palveluhankintoihin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 30 000 euroa (hankintaoikaisua lukuun ottamatta). Hankintalain 16 §:n 1 momentin mukainen kuntien palveluhankintoja koskeva EU-kynnysarvo ajalla 1.1.2012–31.12.2013 on ollut 200 000 euroa. Oikeudelliset palvelut ovat liitteen B mukaisia toissijaisia palveluita.

Hankintalain 17 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa.

Kaupunginhallituksen selvityksessä ei eritellä oikeuspalveluita tarjoaville tahoille tehtyjä toimeksiantoja, niiden määriä tai kustannuksia. Selvityksessä on todettu, että yhdenkään toimeksiannon ennakoitu arvo ei ole ylittänyt kansallista kynnysarvoa. Selvityksessä on tuotu esiin, että yhden toimeksiannon osalta toteutunut kustannus ylitti kansallisen kynnysarvon ja arvioitun summan noin 7 400 eurolla.

Kaupunginhallitus on todennut, että kaupunki on vuosina 2012–2013 käyttänyt neljän lakitoimiston palveluja, joista yksi toimii Keuruulla ja yksi Jyväskylässä.

Selvityksessä ei ole tuotu esiin, millainen hankintapolitiikka tai -ohjeistus kaupungilla on ollut vuosina 2012–2013.

Kaupunginhallituksen kertoman mukaan toimeksiantokohtaiset hankinnat on tehty suorahankintoina. Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan toimeksiannot on annettu asiakokonaisuuteen jo perehtyneelle taholle tai sille taholle, joka on muutoin katsottu parhaaksi vaihtoehdoksi kyseistä asiaa selvittämään.

Hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa käytettävien hankintalain 3 luvun säännösten noudattaminen ajankohtaistuu arvioitaessa, onko kysymyksessä hankintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävä pienhankinta vai ylittyykö kansallinen kynnysarvo tai jopa EU-kynnysarvo. Tämän arvioinnin tulee olla objektiivista ja tarvittaessa jälkikäteenkin todennettavissa.

Kun hankintoja koskevia seikkoja ei ole tässä tapauksessa ilmeisestikään dokumentoitu eikä menettelyitä ole tarkemmin avattu myöskään selvityksessä, minun ei ole mahdollista tarkastella hankintalain soveltumista tapaukseen muutoin kuin yleisellä tasolla.

Hankintalain 20 §:ssä kielletään nimenomaisesti hankintojen jakaminen hankintalain säännösten välttämiseksi. Sen mukaan hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei myöskään saa liittää rakennusurakkaan tai hankintoja muutoin yhdistellä keinotekoisesti tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ilman kilpailuttamista lyhyehkön ajan kuluessa tilattavien samanlaisten palveluiden osalta kysymyksessä voidaan katsoa olevan pilkkomiskiellon vastainen menettely ja että toistuvat hankinnat voidaan toteuttaa esimerkiksi puitejärjestelyjä käyttämällä. (Pekkala – Pohjonen: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot, 2010, s. 91)

Edellä todetusti hankinnoista ei ole käytettävissä dokumentaatiota. Yleisellä tasolla totean, että jos tietynlaisia palveluja tarvitaan jatkuvasti ja säännöllisesti, niiden hankintoja tulisi lähtökoh-

taisesti tarkastella palvelujen muodostamasta kokonaisuudesta käsin. Toisaalta tarvittavien oikeudenkäyntejä ja muita vastaavia toimeksiantoja koskevien oikeudellisten palvelujen määrää ja laatua voi olla hyvin vaikea arvioida kokonaisuutena ennakolta.

Vaikka hankintaa ei tarvitsisikaan kilpailuttaa hankintalain mukaisella tavalla eli kysymyksessä olisi niin sanottu pienhankinta, hankintalain 2 §:ssä ilmaistujen periaatteiden huomioon ottaminen on pienhankinnoissakin olennaista. Kuten missä tahansa viranomaistoiminnassa, myös pienhankintoja koskevissa menettelyissä tulisi ottaa huomioon myös hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet.

Hankintalaissa säädetyn kilpailuttamisvelvollisuuden soveltumisen arvioimiseksi pienhankintojen asianmukainen dokumentointi on oleellista. Lisäksi hankintalain 83 §:n 1 momentin mukaisella tavalla hankintaohjaisuuksia sovelletaan myös sellaisen hankintayksikön päätöksen tai muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun korjaamiseen, johon ei muutoin sovelleta hankintalakia. Dokumentaation avulla voitaisiin arvioida muiden ohessa edellä mainittujen periaatteiden huomioon ottaminen pienhankinnoissa. Selvityksen mukaan kussakin tapauksessa on valittu se oikeuspalveluita tarjoava taho, joka on jo aiemmin perehtynyt kyseistä toimeksiantoa sivuaviin tapauksiin tai on muutoin katsottu parhaaksi vaihtoehdoksi kyseistä asiaa selvittämään. Kirjallisen dokumentaation puuttuessa on vaikeaa jälkikäteen todentaa tarkemmin esimerkiksi sitä, miksi suorahankintana toteutettu pienhankinta on katsottu kilpailuttamista tarkoituksenmukaisemmaksi.

Kaupunginhallituksen selvityksen perusteella on ilmeistä, että kaupunki on katsonut tarvitsevana ulkopuolisia oikeuspalveluita varsin runsaasti ainakin tarkasteluajankohtana 2012–2013.

Voidaan yleisesti todeta, että kunnallisen viranomaisen ja virkamiehen tulisi omata kunnalliseen hallintoon liittyvän perusjuridiikan (kuten perustuslain, kuntalain, yhdenvertaisuuslain, hallintolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain) ja oman toimialueensa ja tehtäviensä asianmukaiseksi hoitamiseksi tarpeellisen juridiikan (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain) tietämystä ilman ulkopuolistakin oikeuspalvelua.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksista ja kaupunginhallituksen yleisluontoisesta selvityksestä on pääteltävissä, että oikeuspalveluiden käyttäminen on ollut perusteltua ainakin oikeudenkäyntimenettelyn osaamista ja juridiikan erityisosaamista vaativan asiantuntijuuden osalta.

Oikeuspalveluiden hankkiminen ulkopuoliselta taholta kuuluu viranomaisen ja toimivaltuuksien puitteissa virkamiehen harkintavaltaan. Edellä mainitun kaupungin organisaatiosäännön perusteella esimerkiksi talouden toimialueen toimialajohtajalla on ollut toimivalta päättää hankinnoista, joiden arvo on enintään 200 000 euroa.

Kaupunginhallitus on 12.10.2015 § 247 hyväksynyt kaupungille pienhankintaohjeen. Ohjeessa on kiinnitetty huomiota myös pienhankintoja koskevien periaatteiden noudattamiseen ja hankintojen dokumentointiin sekä päätöksentekoa koskeviin seikkoihin.

Kaupunginhallituksen selvityksessä on todettu, että kaupunginhallitus on 17.12.2014 päättänyt perustaa lakimiehen viran. Kaupungin internetsivuilta saatavan tiedon perusteella kaupungilla on nyt oma lakimies.

## Toimenpide

Saatan kaupungin tietoon edellä esittämäni hankintamenettelyä koskevat näkemykset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkinen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi