

**29.6.2020**

**EOAK/4895/2019**

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström**

### **Saksankielisten viestintäpalveluiden hankinta**

(---)

### **3 RATKAISU**

#### **Tapahumat viestintäpalveluiden hankinnassa**

Kantelijan mukaan hän oli tuottanut viestintäpalveluja Sakassa ja saksankielisellä alueella Helsingin kaupungille vuodesta 2013 lähtien vuoden 2018 kesäkuun loppuun. Kantelun liitteenä oli kaupungin va tietotekniikka- ja viestintäjohtajan viranhaltijapäätös 2.3.2018 viestintäpalveluiden hankinnasta ajalla 1.1.-30.6.2018. Kun kantelijan sopimuskausi oli päättymässä, hän tiedusteli kaupungin viranhaltijoilta hankinnan jatkon aikataulusta. Kantelijan mukaan hänelle ilmoitettiin, että päätökset viestintäpalveluiden hankinnasta 1.7.2018 alkaen voidaan tehdä vasta kesälo-makauden jälkeen. Koska viranhaltijapäätökset hankinnasta olivat aikaisemminkin viivästyneet, kantelija jäi odottamaan lomien päättymistä. Kantelijalle vastattiin hänen tiedusteluunsa sähkö-postiviestillä 17.8.2018, että valitettavasti jouduttiin toteamaan, että kaupungilla ei enää tällä erää ole mahdollista jatkaa kantelija media-agentin sopimusta. Kantelun mukaan kantelija oli tiedustellut syytä sopimuksen päättymiseen ja, oliko kaupunki mahdollisesti kokonaan lopettanut saksankieliset viestintäpalvelut. Hän ei saanut vastausta tiedusteluihinsa.

Kantelija selvitti omatoimisesti kaupungin verkkosivuilla julkaistut viranhaltijapäätökset, jolloin hän havaitsi, että viestintäjohtajan viranhaltijapäätöksellä 13.6.2018 saksankieliset viestintäpal-velut oli päätetty antaa toisen henkilön hoidettavaksi. Päätöksen perusteluissa todettiin, että saatujen tietojen mukaan ko. alueella ei ole muita vastaavaa toimintaa harjoittavia suomen kie-llellä toimivia viestintätoimistoja, joten hankintalain (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) 27 § kohdan 2 mukaisesti hankinta voidaan tehdä suoran neuvottelumenettelyn perusteella. Tarjouksen perusteella hankittavista palveluista aiheutuvat kustannukset olivat 20 000 euroa ilman arvonlisäveroa. Päätöksen liitteenä oli valitun henkilön tarjous loppuvuodelle 2018. Pää-tös oli annettu tiedoksi otteen saajalle eli valitulle palvelujen tuottajalle ja siihen oli liitetty muu-toksenhakuohjeena muutoksenhaku hankintapäätökseen kaupunginhallitukselle.

Kantelija lähetti kaupungille 5.9.2018 kirjelmän ” Epämuodollinen kantelu sekä muutoksenhaku hankintapäätökseen”. Kirjelmässään kantelija selosti tehdyn päätöksen virheellisyyttä. Kirjel-mässä todettiin, että päätös vaikutti suoraan kantelijan etuun ja oikeuteen. Kantelija ehdotti päätöstä muutettavaksi siten, että Saksan viestintäpalvelut jaetaan kahtia hänen ja valitun pal-velun toimittajan kanssa.

Kantelija sai 26.10.2018 päivätyn vastauksen. Siinä todettiin muun ohella seuraavaa.

## Muutoksenhaku hankintapäätökseen

---

Kantelun yhteydessä saapunutta muutoksenhakua ei voida käsitellä hankintalain mukaisena asianosaisen aloitteesta vireille tulleen hankintaoikaisuna, koska muutoksenhakua koskevan vaatimuksen esittänyt ei ole mainitun päätöksen osalta asianosainen. Edelleen voidaan todeta, että sekä asianosaisaloitteisen oikaisuvaatimuksen tekemiselle asetettu 14 päivän määräaika sekä hankintayksikköaloitteiselle oikaisulle asetettu 90 päivän määräaika ot. viestintäjohtajan 13.6.2018 tehtyyn päätökseen ovat umpeutuneet. Myös kunnan jäsenelle hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien pienhankintojen osalta varattu kuntalain mukainen muutoksenhaku-aika on umpeutunut. Näin ollen päätöksen oikaiseminen ei ole tässä vaiheessa enää mahdollista.

Asianosaisuuden ja oikeuden hankintaoikaisuvaatimuksen tekemiseen osalta voidaan lopuksi vielä todeta, ettei hankintaoikaisuvaatimusmenettelyssä sovelleta hankintaoikeudellisissa asioissa vakiintunutta periaatetta, jonka mukaisesti muutoksenhakijana hankintalain soveltamisalan piiriin kuuluvissa asioissa voi olla myös sellainen alalla toimiva yritys, joka ei ole hankintayksikön virheellisen menettelyn vuoksi päässyt kiinnostuksestaan huolimatta osallistumaan tarjouskilpailuun, koska hankintayksikkö on jättänyt hankinnan kokonaan kilpailuttamatta (suorahankinta hankintailmoitusta julkaisematta).

Edellä todetuista syistä oikaisuvaatimusta koskevaa vaatimusta ei voida käsitellä.

## Hankintapäätöksen väitetty virheellisyys

---

Kantelukirjelmän kohteena olevassa hankintapäätöksessä hankinnan toteuttamista ilman tarjouskilpailua on perusteltu sillä, ettei saatujen tietojen mukaan Saksassa tai saksankielisillä alueilla ole muita vastaavaa toimintaa harjoittavia suomen kielellä toimivia viestintätoimistoja. Kantelukirjelmässä esitetyn mukaisesti peruste on virheelinen, koska kantelijan on tuottanut ajalla 1.1- 30.6.2018 vastaavia palveluja Helsingin kaupungille. Asiassa esitettyjen seikkojen perusteella voidaan todeta selvitetyn, että viestintäpalveluja Saksassa ja saksankielisillä alueilla toteuttaa valitun palvelun tuottajan lisäksi myös kantelija.

## Informointi kaupungin viestintäpalveluiden järjestämisestä

Kantelukirjelmän jättänyt odottaa edelleen selvitystä, miten kaupunki tulee jatkossa järjestämään vastaavat viestintäpalvelut. Kantelukirjelmän liitteenä esitetty sähköpostikirjeenvaihto osoittaa, että kantelijan kanssa on käyty kirjeenvaihtoa sekä ennen kantelukirjelmän kohteena olevan päätöksen antamista että sen jälkeen. Kirjeenvaihdosta ilmenee, että kantelijalle on kirjallisesti ilmoitettu 17.8.2018 lähetetyllä sähköpostiviestillä, ettei kaupungilla ole mahdollista enää jatkaa sopimusta hänen kanssaan. Kantelukirjelmän kohteena olevaan päätökseen ja sitä koskeviin kantelukirjelmässä esitettyihin huomioihin nähden on selvää, että päätöksen valmisteluvaiheessa noudatettava riittävän aikaisessa vaiheessa käyty avoimempi dialogi osapuolten välillä olisi tehnyt ymmärrettäväksi perusteet päätöksenteolle ajalle 1.7.-31.12.2018.

Kantelukirjelmään annetun vastauksen oheismateriaalina on esitetty useita sellaisia kantelijan tuottaman palvelun sisältöön, laatuun ja palveluntuottajan menettelyyn liittyviä asioita, joiden johdosta viestintäpalvelut Saksassa ja saksankielisillä alueilla on päätetty järjestää valitun henkilön tuottamana ajalla 1.7.-31.12.2018. Tältä osin asia olisi tullut tuoda selkeämmin esille kantelukirjelmän kohteena olevan päätöksen perusteluissa syynä sille, miksi markkinatarjontaa koskevan kartoituksen perusteella palvelutuotantoa koskevassa tarjonnassa on huomioitu ainoastaan valitun henkilön tarjoamat palvelut.

## Menettelyn oikeudellinen arviointi

### Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan

ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet sekä lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä lain 8 §:ssä säädetty neuvonta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Kuntalain 7 §:ssä säädetään kunnan tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät.

Kuntalain 133 §:ssä säädetään oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevan 16 luvun soveltamisesta. Pykälän mukaan tämän luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä.

Kuntalain 134 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua.

Kuntalain 135 §:ssä säädetään kunnallisvalituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Kuntalain 137 §:ssä säädetään oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Kuntalain 139 §:ssä säädetään tiedoksiannosta asianosaiselle. Pykälän mukaan päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta.

Kuntalain 140 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle. Pykälän 1 momentin mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimien pöytäkirja siihen liitettynä oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salsapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 hankintalaki) 2 §:ssä säädetään lain tavoitteista. Pykälän 3 momentin mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Tässä laissa tarkoitettujen kansallisten kynnysarvojen alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.

Hankintalain 3 §:ssä säädetään julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista. Pykälän 1 momentin mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 25 §:ssä säädetään kansallisista kynnysarvoista. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ansalliset kynnysarvot ilman arvonlisäveroa laskettuna ovat 60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa.

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:189* todetaan muun ohella, että kunnan tekemän hankinnan arvo oli jäänyt alle hankintalain 15 §:n mukaisen kansallisen kynnysarvon eikä hankintaan siten sovellettu hankintalakia. Hallinto-oikeus oli toimivaltainen tutkimaan kunnallisvalituksena kunnan viranomaisen hankintapäätöstä koskevan valituksen. Hankintapäätöstä koskevan kunnallisvalituksen johdosta asiassa oli ratkaistava, oliko kunta menetellyt hankinnasta päättäessään hallintolain 6 §:ssä määriteltyjen hallinnon oikeusperiaatteiden ja erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti. Vaikka hankintalainsäädäntö ei soveltunutkaan asiaan, oli sen sisältämiä periaatteita koskevasta oikeuskäytännöstä saatavissa johtoa tulkittaessa hallinnon oikeusperiaatteita.

*Oikeuskirjallisuudessa (Harjula-Prättälä: Kuntalaki – Taustat ja tulkinnat, Helsinki 2015, s. 933-934)* on todettu muun ohella oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta seuraavaa.

Päätöksen välittömien vaikutusten on katsottu perinteisesti kohdistuvan viran hakijaan, jolla on ulkokuntalaisenakin oikeus valittaa virkavaalista (KHO 1932 I 71). Asianosaiseksi on katsottu myös urakkakilpailussa tarjouksen tehnyt. KHO 1991 A 40: Ulkokuntalaisella yhtiöllä oli kaupungin järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneena tarjouksen tekijänä oikeus valittaa liikelaitosten lautakunnan päätöksestä, jolla urakka oli annettu toisen yhtiön suorittavaksi.

Virkavaalissa ja hankinta- ja urakkakilpailussa on yhteisenä piirteenä se, että on useita viranhakijoita ja vastaavasti tarjouksentekijöitä, joita viranomaisen on kohdeltava tasavertaisesti, vaikkei oikeus tulla virkaan valituksi tai saada tarjouksensa hyväksytyksi perustukaan lakiin. Hankintalaissa on myös lähdetty siitä, että kynnysarvojen alittavissa hankinnoissa oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus ovat kaikkien tarjouksentekijöiden käytettävissä.

### *Johtopäätökset*

#### Hankintamenettely ja hankintapäätös

Kantelija oli toteuttanut Helsingin kaupungin viestintäpalveluja Saksassa ja saksankielisellä alueella vuodesta 2013 alkaen vuoden 2018 kesäkuun loppuun. Hänen viimeisen sopimuskauden

päätyessä hän oli tiedustellut kaupungilta loppuvuoden hankinnan aikataulusta. Kantelijalle vastattiin, että päätöksenteko hankinnasta siirtyy kesälomien jälkeen. Kaupungin viestintäjohtaja oli kuitenkin 13.6.2018 tekemällään viranhaltijapäätöksellä päättänyt, että hankinnan hoitaa toinen henkilö. Päätöksen perusteluissa todettiin, että ”saatujen tietojen mukaan ko. alueella ei ole muita vastaavaa toimintaa harjoittavia suomen kielellä toimivia viestintätoimistoja, joten hankintalain (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) 27 § kohdan 2 mukaisesti hankinta voidaan tehdä suoran neuvottelumenettelyn perusteella”. Hankinnan arvo oli 20 000 euroa ilman arvonnäköveroa. Päätös oli annettu tiedoksi vain valitulle palvelun tuottajalle ja siihen oli liitetty muutoksenhakuohjeena muutoksenhaku hankintapäätökseen.

Kantelijan muutoksenhakukirjelmään annetussa vastauksessa selostettiin hankintalain ja kuntalain muutoksenhakusäännöksiä ja todettiin niiden olevan jo umpeutunut. Vastauksessa kuitenkin todettiin, että hankintaoikeudellisissa asioissa sovelletaan vakiintunutta periaatetta, jonka mukaisesti muutoksenhakijana hankintalain soveltamisalan piiriin kuuluvissa asioissa voi olla myös sellainen alalla toimiva yritys, joka ei ole hankintayksikön virheellisen menettelyn vuoksi päässyt kiinnostuksestaan huolimatta osallistumaan tarjouskilpailuun, koska hankintayksikkö on jättänyt hankinnan kokonaan kilpailuttamatta.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan päätöksessä oli muutamia teknisiä virheitä, joilla ei ollut vaikutusta sen sisältöön. Kysymys oli kynnysarvot alittavasta hankinnasta, johon ei sovelleta hankintalakia eikä lain suoraan hankintaa koskevia säännöksiä. Selvityksen mukaan päätöksen perustelu, ettei alueella ollut muita vastaavaa toimintaa harjoittavia, oli harhaanjohtaja, koska myös kantelija oli tuottanut näitä palveluja kaupungille ajalla 1.1.-30.6.2018. Selvityksessä viitattiin kaupungin organisaatorakenteen ja palvelutarpeen meneillä olleisiin muutoksiin. Tarjouspyyntö oli lähetetty palvelun painopistealue huomioon ottaen ainoalle soveltuvaksi katsotulle palveluntuottajalle.

Selvityksen mukaan kantelijan ei katsottu olleen viestintäjohtajan hankintapäätöksessä asianosainen, minkä vuoksi päätöksen muuttamista koskevaa vaatimusta ei käsitelty. Siltä osin kuin kantelija epäili, että vastauksen valmistelu ei ollut asianmukaista selvityksessä todetaan, että päävastuu vastauksen valmistelusta oli eri yksikössä kuin missä hankintapäätös oli valmisteltu. Lisäksi viitattiin siihen, ettei kunnallishallinnossa sovelleta toisen asteen jääviä, joten pelkästään osallistuminen asian käsittelyyn useissa toimielimissä ei aiheuta esteellisyyttä.

Siltä osin kuin kantelija arvosteli sitä, ettei hänen tiedusteluihinsa ja tietopyyntöihinsä vastattu, selvityksessä todetaan, että vuoden 2019 viestintäpalveluiden hankintaa koskeva tiedustelun käsittely ei ollut julkisuuslain vastainen. Kantelijan tiedustelu oli saapunut 28.5.2019 ja siihen vastattiin 15.11.2019. Selvityksen mukaan tiedustelu ei tullut vireille julkisuuslain mukaisena tietopyyntönä, vaan tiedusteluna. Syynä viivästymiseen olivat henkilövaihdokset. Vastaaminen ei kaikelta osin ollut hallintolain palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden mukaisesta.

Arvioin menettelyä seuraavasti.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti. Menettelyllisenä veloitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiin. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Vaatimus viranomaisen toimien

puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin.

Viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojaperiaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minikäläinen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.

Kantelija oli oikeusasiamiehelle toimittamansa työsopimuksen ja työtodistuksen, joita kaupunki ei kiistänyt, vuodesta 2013 lähtien tuottanut hankinnan kohteena olleita palveluja kaupungille. Tästä huolimatta kaupunki oli lähettänyt hankintaa koskevan tarjouspyynnön vain toiselle palvelun tuottajalle. Kantelija oli ennen hankintapäätöstä tiedustellut hankinnan aikataulua ja hänelle oli totuuden vastaisesti vastattu, että päätöksenteko tapahtuu vasta kesälomien jälkeen. Huolimatta kantelijan ja kaupungin välisestä pitkästä sopimussuhteesta ja hänen osoittamasta kiinnostuksesta jatkaa palvelun tuottamista, hänet sivuutettiin hankinnassa. Käsitykseni mukaan hankintaa ei toteutettu hankintalaissa myös kynnysarvon alittavissa hankinnoissa edellytetyllä tavalla avoimesti ja syrjimättömästi. Pienhankinnassa ei myöskään toteutuneet edellä selostetut hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet eli tasapuolisen kohtelun, puolueettomuuden eikä luottamuksen suojan vaatimukset.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan viestintäjohtajan hankintapäätöksessä oli teknisiä virheitä, joilla ei kuitenkaan ollut vaikutusta päätöksen sisältöön. Käsitykseni mukaan hankintamenettely oli edellä todetulla tavalla hallintolain oikeusperiaatteiden sekä hankintalaissa edellytetyn avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden vastainen. Hankintapäätös oli perusteltu virheellisesti toteamalla, että muita vastaavia palvelun tuottajia ei ollut. Siinä oli sovellettu hankintalakia, vaikka kysymys oli kynnysarvot alittavasta hankinnasta, johon hankintalakia ei sovelleta. Lisäksi, vaikka kantelija oli tuottanut palveluja jo useiden vuosien ajan ja ilmoittanut kiinnostuksensa jatkaa, päätös annettiin tiedoksi vain valitulle palvelun tuottajalle. Päätöksen ei ollut liitetty kuntalain mukaista muutoksenhakuohjetta.

Kantelija oli siis ollut vuosien ajan palvelun tuottaja ja osoittanut kiinnostuksensa jatkaa palvelun tuottamista. Tästä huolimatta hankinta toteutettiin vain pyytämällä tarjous toiselta palvelun tuottajalta. Kaupunki viittaa kantelijan kirjelmään antamassaan vastauksessa siihen, että hankinta-oikeudellisissa asioissa sovelletaan vakiintunutta periaatetta, jonka mukaisesti muutoksenhakijana voi olla myös sellainen alalla toimiva yritys, joka ei ole hankintayksikön virheellisen menettelyn vuoksi päässyt kiinnostuksestaan huolimatta osallistumaan tarjouskilpailuun. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että vaikka hankintalainsäädäntö ei soveltunutkaan pienhankintoihin, oli sen sisältämiä periaatteita koskevasta oikeuskäytännöstä saatavissa johtoa tulkittaessa hallinnon oikeusperiaatteita. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle laissa säädetyllä tavalla. Asianosaisen oikaisuvaatimusaika alkaa kulua vasta päätöksen tiedoksisaannista. Kiinnitän kaupungin huomiota edellä selostettuun ja totean, että kaupungin lainvastainen hankintamenettely ja päätöksenteko ovat myös omiaan aiheuttamaan epävarmuutta ja epäselvyyttä tehdyn päätöksen lainvoimaisuudesta kantelijaan nähden.

Ottaen huomioon hankintamenettelyssä todetut virheet ja lainvastaisuudet sekä edellä todetut päätöksen sisällölliset virheet ja lainvastaisuudet, totean, että hankintamenettelyä on kokonaisuutena arvioiden pidettävä lainvastaisena.

Käsitykseni mukaan näillä virheillä ja lainvastaisuusilla loukattiin kantelijan oikeusturvaa ja hänen mahdollisuuttaan saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä.

#### Hallintokantelun käsittely

Kantelija epäili, että hänen viestintäjohtajalle osoittamansa kirjelmän käsittelyyn oli osallistunut viestintäosaston virkamies, jonka menettelyä hän kirjelmässään oli pitänyt virheellisenä. Kaupungin selvityksen mukaan päävastuu vastauksen valmistelusta oli eri yksikössä kuin missä hankintapäätös oli valmistelu. Selvityksessä todetaan selvyyden vuoksi, että kunnallishallinnossa noudatetun periaatteen mukaan virkamies voi osallistua saman asian käsittelyyn useissa toimielimissä.

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella minulla ei ole perusteita epäillä hallintokantelun käsittelyssä kantelussa tarkoitettua virheellistä menettelyä. Kaupungin selvityksen johdosta totean kuitenkin, että hallintokantelun kohteena oleva virkamies on asianosaisen. Hallintolain mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Korostan, että hyvän hallinnon perusteiden mukaista ei ole, että virkamies, jonka menettelyä hallintokantelussa arvostellaan, osallistuu viranomaisen kannanoton käsittelyyn. Saatan tämän käsitykseni kaupungin tietoon.

#### Kantelijan tiedusteluihin tai tietopyyntöihin vastaaminen

Kantelun mukaan kantelijan tiedusteluihin kaupungin vastauksen 17.8.2018 jälkeen ei vastattu. Hän oli kantelun mukaan pyytänyt kaupungilta tietoa hankintapäätöksen liittyen sitä saamatta. Myöskään kantelun mukaan hänen tiedusteluunsa 28.5.2019 viestintäpalveluiden ostosta ei vastattu. Kantelijan näkemyksen mukaan menettely oli julkisuuslain vastainen. Kaupungin selvityksen mukaan kantelijan tiedusteluun 28.5.2019 vastattiin 15.11.2019. Kaupungin mukaan kysymys oli ollut hallintolain mukaisesta tiedustelusta eikä julkisuuslaissa säädetystä tietopyynnöstä.

Asiakirjoissa ei ole kantelijan tiedusteluja tai tietopyyntöjä eikä minulla ole siten mahdollisuutta arvioida, onko kysymys ollut julkisuuslain mukaisesta tietopyynnöstä vai hallintoasian käsittelyä koskevasta tiedustelusta.

Totean kuitenkin, että hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat palveluperiaate sekä viranomaisen neuvontavelvollisuus edellyttävät, että asiointi ja tiedusteluihin vastaaminen toteutetaan asianmukaisesti. Hallintoasian hoitamista tai asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaaminen ei yleensä edellytä viranomaiselta erityisiä toimenpiteitä, minkä johdosta vastaus on useimmissa tapauksissa annettavissa heti. Kantelija ei saanut hankintapäätöstä koskevaan tiedusteluunsa vastausta ja hänen tiedusteluunsa 28.5.2019 vastattiin vasta 15.11.2019. Menettely ei täytä hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia ja oli lainvastainen.

#### Oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöön vastaaminen

Kantelija arvosteli lisäkirjeessään voimakkaasti sitä, että kantelun johdosta tekemääni selvitys- ja lausuntopyyntöön vastasi kaupunginlakimiehen valtakirjalla lakimies. Kantelija viittasi kaupungin hallintosääntöön. Hänen käsityksensä mukaan asiassa oli estetty virkamiesten menettelyn arviointi kaupunginhallituksessa.

Tältä osin totean, että kaupungin hallintosäännön 19 luvussa ovat määräykset päätöksenteosta ja toimivallan jaosta. Luvun 5 §:ssä ovat määräykset puhevallan käytöstä ja lausunnosta ulkopuolisille. Pykälän 1 momentin mukaan, ellei toisin ole säädetty tai määrätty, kaupungin puhevaltaa käyttää ja kaupungin esitykset ja lausunnot ulkopuoliselle antaa kaupunginhallitus. Pykälän 2 momentin mukaan asian periaatteellisen ja taloudellisen merkityksen ollessa vähäinen, kaupungin esitykset tai lausunnot antaa se kaupungin viranomaisen, jonka tehtäviin asia kuuluu.

Hallintosäännön 12 luvun 5 §:ssä puolestaan määrätään kaupunginlakimiehen toimivallasta. Pykälän 1 momentin mukaan, ellei toimivallasta ole muutoin säädetty tai määrätty, kaupunginhallitus yksittäistapauksessa toisin päättää tai ellei kaupunginlakimies ole määrännyt tehtävää muulle viranhaltijalle, kaupunginlakimies käyttää muun ohella 1) kaupungin puhevaltaa tuomioistuimissa tai missä muuten kaupungin edunvalvonta tulee kyseeseen ja 2) kaupungin puhevaltaa hallintoa koskevilla muutoksenhakuasioissa, mikäli hän yhtyy muutoksenhaun kohteena olevaan kaupungin viranomaisen tekemään päätökseen.

Kuntalain mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Tässä kanteluasiassa on ollut kysymys pienhankinnasta, jonka toteuttamisessa olen todennut edellä selostettuja virheitä ja lainvastaista menettelyä. Näiden virheiden ja lainvastaisuuksien johdosta olen päättänyt alla oleviin toimenpiteisiin. Menettelyvirheiden ja lainvastaisuuksien vakavuuden sekä myös ylimmän laillisuusvalvojan selvitys- ja lausuntopyynnön käsittelyn johdosta saatan tämän päätökseni erikseen tiedoksi Helsingin kaupunginhallitukselle.

Lopuksi

Siltä osin kuin kantelussa epäillään tietosuoja-asetuksen vastaista menettelyä, totean, että tietosuojalain mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaalautettu. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin johda enempään toimenpiteisiin.

Minulla ei laillisuusvalvontani puitteissa ole mahdollisuutta tai syytä ottaa kantaa kantelijan työskentelyn laatua koskeviin eriäviin näkemyksiin.

Myöskään kantelussa ja kantelijan lisäkirjeessä esittämä muu arvostelu ja epäilyt kaupungin virkamiesten menettelystä ei ole antanut aihetta enempään toimenpiteisiin.

#### **4 TOIMENPITEET**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Helsingin kaupungille huomautuksen vastaisen varalle edellä selostetusta lainvastaisesta hankintamenettelystä sekä tiedusteluihin vastaamisen laiminlyönneistä. Saatan myös käsitykseni hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksesta hallintokantelun käsittelyssä kaupungin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupungille jäljennöksen tästä päätöksestäni.



Ottaen huomioon toimenpiteeni luonne ja vakavuus sekä ylimmän laillisuusvalvojan selvitys- ja lausuntopyynnön käsittely kaupungin hallinnossa saatan tämän päätökseni erikseen myös Helsingin kaupunginhallituksen tietoon.

Pyydän kaupunginhallitusta ilmoittamaan minulle 31.10.2020, missä kaupunginhallituksen kokouksessa päätökseni tiedoksiänto on tapahtunut.