

12.1.2009

522/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

ALIURAKOITSIJAN ESTEELLISYYS URAKOITSIJAN VALINNASSA

1

KANTELU

Arvostelette kirjoituksissanne Konneveden ympäristölautakunnan puheenjohtajaa, koneurakoitsija X:ää siitä, että hän ei jäävänyt itseään, kun ympäristölautakunta 19.12.2006 päätti Istunmäki - Konnevesi yhdysvesijohdon ja siirtoviemärin B-osaurakan urakoitsijan valinnasta ja kun ympäristölautakunta 10.1.2007 käsitteli päätöksestä tehtyä oikaisuvaatimusta, vaikka hän on sittemmin toiminut aliurakoitsijana kyseisellä työmaalla. Arvostelette tällä perusteella X:ää myös em. asioiden valmistelussa.

Huomautatte siitä, että X:n nimeä ei mainittu voittaneessa tarjouksessa, vaikka tarjouspyyntöasiakirjoissa edellytettiin, että aliurakoitsijat hyväksytetään etukäteen tilaajalla. Huomautatte myös siitä, että alkuperäisessä tarjouksessa olisi ollut jätetty tyhjäksi kohta "muut työt" ja että se olisi vasta urakoitsijan valinnan jälkeen täytetty. Kohdasta olisi ilmennyt käytettävät kone-tyypit, joista yksi oli nimenomaan X:n käyttämä tyyppi (17 tonnin tela-alustainen kaivukone), joka sinänsä lienee varsin yleinen.

Viittaatte hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöksiin ja pyydätte oikeusasiamiehen kannanottoa siihen, onko X ollut esteellinen.

2

SELVITYS

X on antanut selvityksen ja ympäristölautakunta on antanut lausunnon kantelunne johdosta. Kopiot selvityksestä ja lausunnosta oheistetaan tiedoksenne.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Asiassa käytettävissä olevan selvityksen perusteella tapahtumista voidaan todeta muun muassa seuraavaa:

– Konneveden kunnan tekninen toimisto pyysi 8.12.2006 päivätyllä tarjouspyynnöllä tarjouksia yhdysvesijohdon ja siirtoviemärin rakentamisesta välille Istunmäki - Konnevesi. Tarjouspyynnön mukaan urakka oli jaettu kahteen osaan, urakoihin A ja B.

- X:n selvityksen mukaan Y Y:n Kuljetusliike Oy:stä tiedusteli tarjousten laskenta-aikana hänen halukkuuttaan osallistua mahdolliseen työmaahan, johon X oli ilmoittanut, ettei hän pystyisi tulemaan työhön ennen tammikuun loppua 2007. Koska työmaan oli tarkoitus alkaa jo vuoden 2006 puolella, Y oli X:n mukaan sanonut etsivänsä koneen muualta.
- Tarjouksia saatiin kolme. Tarjousten jättöajan umpeuduttua rakennustarkastaja, rakennusmestari ja kunnanrakennusmestari avasivat 18.12.2006 tarjoukset. Tarjouksen olivat jättäneet PB, Y:n kuljetusliike Oy ja H Oy. X ei ollut pyytänyt laskenta-asiakirjoja eikä jättänyt tarjousta.
- Tarjoukset vertailtiin ja valmisteltiin em. viranhaltijoiden toimesta ympäristölautakunnan päättäväksi eriteltyinä urakkaohjelman mukaisesti osaurakoihin A ja B.
- Ympäristölautakunta päätti 19.12.2006 X:n toimiessa puheenjohtajana kunnanrakennusmestarin esittelystä antaa urakat halvimman tarjouksen tehneille. A-osaurakan sai PB ja B-osaurakan sai Y:n Kuljetusliike Oy.
- H Oy teki B-osaurakan osalta päätöksestä oikaisuvaatimuksen ympäristölautakunnalle ja saattoi hankintapäätöksen hakemuksella käsiteltäväksi myös markkinaoikeuteen, jossa se tuli vireille 3.1.2007.
- Ympäristölautakunta päätti 10.1.2007 § 3 X:n toimiessa puheenjohtajana kunnanrakennusmestarin esittelystä hylätä H Oy:n oikaisuvaatimuksen.
- Markkinaoikeus päätti välipäätöksellään 15.1.2007, ettei asiassa ollut syytä väliaikaisesti kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanoa.
- Konneveden kunta ja Y:n Kuljetusliike Oy allekirjoittivat 16.1.2007 B-osaurakkaa koskevan urakkasopimuksen.
- X:n mukaan Y Y:n kuljetusliike Oy:stä oli soittanut hänelle tammikuun loppupuolella ja kysynyt, oliko hän vielä kiinnostunut osallistumisesta työmaahan. Y:llä oli ollut tarkoitus hankkia oma peittokone, mutta kauppa oli peruuntunut ja työhön tarvittiin nyt konetta. X oli sanonut harkitsevansa asiaa.
- X oli tiedustellut kunnanrakennusmestarilta, oliko hän esteellinen osallistumaan työmaahan. Kunnanrakennusmestarin mielestä estettä siihen ei ollut.
- X ilmoitti Y:lle Y:n Kuljetusliike Oy:öön olevansa vapaa 25.1.2007, mikä sopi Y:lle.
- X ja Y:n Kuljetusliike Oy tekivät sopimuksen tuntitaksapohjaisesta konetyöstä ja X aloitti työt 26.1.2007.

3.2

Sovellettavat säännökset

Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun esteellisyydestä on voimassa muun muassa mitä hallintolain 27 ja 28 §:ssä säädetään.

Hallintolain 27 §:ssä säädetään esteellisyyden vaikutuksesta seuraavaa:

"Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa."

Hallintolain 28 §:n 1 momentissa säädetään esteellisyysperusteista muun muassa seuraavaa:

"Virkamies on esteellinen:

3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu."

3.3

Noudatetun menettelyn arviointi

Olette kantelussanne pyytäneet selvittämään, onko ympäristölautakunnan puheenjohtaja, ko-neurakoitsija X ollut esteellinen osallistumaan Istunmäki - Konnevesi yhdysvesijohdon ja siir-toviemäriin B-osaurakan urakoitsijan valintaa ja oikaisuvaatimukseen käsittelyä koskevaan päätöksentekoon. Olette viitannut myös siihen, ettei X ole jäävänsä itsenäisen em. asioiden valmistelussa.

Ensinnäkin totean, että saadun selvityksen mukaan X ei ole osallistunut urakoitsijan valinta-päätöksen eikä oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskevan asian valmisteluun, kuten kantelussa on oletettu. Sen sijaan X on ollut mukana päätöksenteossa.

Asiassa on kysymys siitä, voidaanko edellä 3.1 mainituissa olosuhteissa katsoa, että asian ratkaisusta olisi ollut odotettavissa X:lle erityistä hyötyä tai että hänen puolueettomuutensa olisi muusta erityisestä syystä vaarantunut (hallintolaki 28 §).

Ympäristölautakunta on todennut lausunnossaan, että X:n toiminta Y:n Kuljetusliike Oy:n ali-urakoitsijana tammikuun 2007 loppupuolella on ollut täysin laillista ja esteetöntä, koska kante-lussa mainitut kokousajankohdat 19.12.2006 ja 10.1.2007 olivat ennen työsuhteen sopimista. Mielestäni tällä seikalla ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä, vaan sillä, tiesikö X saavan-sa tai oliko hänellä perusteltua aihetta odottaa saavansa aliurakan, jos Y:n Kuljetusliike Oy saisi urakan tai jos kyseisen yrityksen valintapäätöstä B-osaurakan urakoitsijaksi koskeva oi-kaisuvaatimus hylättäisiin.

X on puolestaan esittänyt omassa selvityksessään, että "urakkatarjouksia ja oikaisuvaatimusta käsiteltäessä Konneveden kunnan ympäristölautakunnassa minulla ei ollut tietoa pääsystä kyseisen työmaan aliurakoitsijaksi".

Olette viitannut kantelussanne urakkatarjouksessa olleisiin puutteisiin, kuten siihen, että ali-urakoitsijan nimeä ei ollut mainittu, vaikka aliurakoitsijat tuli etukäteen hyväksyttäväksi tilaajalla ja että alkuperäisessä tarjouksessa ei ollut mainittu käytettäviä konetyyppejä, joista yksi oli juuri X:n käyttämä tyyppi. Tulkitsen asian niin, että tämä mielestänne osoittaisi, että X:n valinta ali-urakoitsijaksi oli tiedossa ja että se pyrittiin salaamaan.

Aliurakoitsijoiden hyväksyttäminen etukäteen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ne tulisi ilmoittaa tar-jouksessa ja hyväksyttäväksi samassa yhteydessä, jollei tarjouspyynnössä ole näin nimenomaan edellytetty. Niin kysymyksessä olevien tarjouspyyntöasiakirjojen (urakkaohjelma) kuin raken-nusurakan yleisten sopimusehtojen (YSE 1998) 7 §:n mukaan urakoitsijan tuli esittää tilaajan

hyväksyttäväksi tärkeimmät aliurakoitsijansa ja -hankkijansa "riittävän ajoissa ennen näiden ottamista". Ympäristölautakunta on lisäksi kiistänyt, että alkuperäisessä tarjouksessa kohta "muut työt" olisi ollut täyttämättä ja että se olisi täytetty vasta jälkikäteen urakoitsijan valinnan tultua tehdyksi.

Asiassa käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei ole näyttöä siitä, että aliurakan antamisesta X:lle olisi ollut jo sovittu tai että X olisi tiennyt, että aliurakkaa tultaisiin vielä tarjoamaan hänelle, kuten sittemmin kävi. Näin ollen X:n ei voida osoittaa olleen esteellinen tai menetelleen lainvastaisesti osallistuessaan urakoitsijan valintaa ja oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskevaan päätöksentekoon.

Totean kuitenkin, että X on maininnut selvityksessään myös, että Y Y:n Kuljetusliike Oy:stä oli tiedustellut jo tarjoustensa laskenta-aikana hänen halukkuuttaan osallistua mahdolliseen työmaahan. Manninen oli ilmoittanut, ettei hän pystyisi tulemaan työhön ennen tammikuun loppua 2007. Y oli X:n mukaan sanonut etsivänsä koneen muualta, koska työmaan oli tarkoitus alkaa jo vuoden 2006 puolella.

Mielestäni X:n olisi tullut siinä vaiheessa, kun oli selvinnyt, että urakkasopimuksen tekeminen ja B-osurakan käynnistyminen tulisi viivästyttämään oikaisuvaatimuksen ja markkinaoikeudelle tehdyn hakemuksen johdosta niin, että aliurakka voisi aikataulullisesti sopia myös hänelle, ottaa realistisena mahdollisuutena huomioon, että aliurakkaa tarjottaisiin vielä hänelle. Näin ollen hänen olisi käsitykseni mukaan ollut silti perustelua pidättäytyä osallistumisesta oikaisuvaatimuksen käsittelyyn.

3.4

Toimenpide

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen ympäristölautakunnan puheenjohtajan X:n tietoon lähettämällä hänelle jäljennöksen tästä vastauksestani.

Jäljennös tästä vastauksestani lähetetään tiedoksi myös ympäristölautakunnalle.