

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Hannele Engsbo

HANKINTAMENETTELYN KESKEYTTÄMINEN

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2015

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIOLUETTELO	3
LYHENNELUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	7
1. JOHDANTO	9
1.1. Tutkimuksen taustaa	9
1.2. Keskeiset käsitteet	10
1.3. Tutkimustehtävä ja rajaus	13
1.4. Tutkimuksen eteneminen, tutkimusaineisto sekä tutkimusmenetelmä	14
2. HANKINTOJA KOSKEVA SÄÄDÖSPERUSTA JA OIKEUSPERIAATTEET	17
2.1. Hankintalain tarkoitus ja tavoitteet	17
2.2. Hankintalain suhde muuhun lainsäädäntöön	16
2.3. Hankintamenettelyssä noudatettavat oikeusperiaatteet	23
2.3.1. Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaate	23
2.3.2. Avoimuuden periaate	25
2.3.3. Suhteellisuuden periaate	26
2.3.4. Muut periaatteet	26
3. HANKINTAMENETTELYN KESKEYTTÄMINEN	28
3.1. Virheet hankintaprosessissa	29
3.1.1. Hankintaprosessi	29
3.1.2. EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot	30
3.1.3. Virhe hankinnasta ilmoittamisessa	32
3.1.4. Tulkinnanvarainen tai puutteellinen tarjouspyyntö	35
3.1.5. Hankintalain kiertäminen ja näennäinen tarjouskilpailu	41
3.2. Muut syyt hankinnan keskeyttämiseen	44

3.2.1. Hankinnan tarpeen tai kohteen muuttuminen	44
3.2.2.. Hankintayksikön rahoitusilanne	46
3.2.3. Vain yksi hyväksyttäväksi katsottava tarjous	48
3.3. Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskeva päätös	49
4. HANKINTAMENETTELYN KESKEYTTÄMINEN TUOMIOISTUINTEN RATKAISUISSA	57
4.1. Hankintayksikkö määrittelee hankinnan sisällön	57
4.2. Syrjimättömyyden vaatimus	59
4.3. Hankinnan jatkaminen keskeyttämisen jälkeen	59
4.4. Ovatko valitukset vähentyneet?	61
5. MITEN VOIDAAN ENNAKOLTA VÄLTÄÄ HANKINTAMENETTELYN KESKEYTTÄMINEN?	62
5.1. Hankintojen parempi suunnittelu	62
5.2. Hankintayksiköiden ja markkinoilla toimivien yhteistyö ennen tarjouspyyntöä	65
5.3. Hankintaosaamisen lisääminen	68
5.4. Tarjouspyynnön selkeys	69
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	70
6.1. Todelliset syyt hankinnan keskeyttämiseen	70
6.2. Millä keinoin hankinnan keskeyttäminen voisi olla vältettävissä?	71
LÄHDELUETTELO	74

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Hankintaprosessin vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä.	29
Kuvio 2. EU- kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot.	31

LYHENNELUETTELO

art.	Artikla
CPV-koodi	(Common Procurement Vocabulary) EU:n komission hyväksymä hankintasanaston luokittelujärjestelmän mukainen koodi hankinnalle
Erityisalojen hankintalaki	Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (30.3.2007/349)
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
GPA	Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskeva sopimus (Government Procurement Agreement)
Hankintadirektiivi	Direktiivi julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintojen koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 2004/18/EY
Hankinta-asetus	Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (24.5.2007/614)
HE	Hallituksen esitys
HILMA	Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan.
HL	Hallintolaki (434/2003)
JulkHankL	Laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348)
JulkisuusL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KN	Kilpailuneuvosto
MAO	Markkinaoikeus

mom.	Momentti
Oikeussuojadirektiivi	Neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2007/66/EY)
RAY	Raha-automaattiyhdistys
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
Valvontadirektiivi	Julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyn soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi (89/665/ETY)
WTO	Maailman kauppajärjestö (World Trade Organization)

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Hannele Engsbo

Pro gradu -tutkielma:

Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus: yleisen hallinnon juridiikan linja

Työn ohjaaja:

Kristian Siikavirta

Valmistumisvuosi:

2015

Sivumäärä: 83

TIIVISTELMÄ:

Julkisten hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa hankintalaissa säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Hankintaprosessilla tarkoitetaan julkisten hankintojen kilpailuttamisen eri vaiheita ja siinä noudatettavia menettelytapoja ja käytäntöjä. Prosessi etenee hankintojen suunnittelusta päätyen hankintasopimukseen ja sopimuksen täytäntöönpanoon. Hankintaprosessi ei aina etene sopimukseen asti toivotulla tavalla. Tällöin hankintayksiköllä on mahdollisuus keskeyttää hankinta. Hankintayksikön on hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevassa ratkaisussaan arvioitava, perustuuko keskeyttäminen todellisiin syihin ja siihen, vaikuttaako ratkaisu syrjivästi ehdokkaisiin tai tarjoajiin. Lisäksi hankinnan keskeyttämistä koskeva päätös on perusteltava.

Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskeva hankintalain 73 a § (698/2011) tuli voimaan 1.10.2011. Vaikka laissa ei keskeyttämisen sallivaa määräystä aikaisemmin ollut, hankinnan keskeyttäminen oli oikeuskäytännön mukaan mahdollista. Koska määräystä ei ollut, hankintamenettelyn keskeyttämisestä haettiin markkinaoikeudelta muutosta suhteellisen usein. Syynä valitusten suureen määrään oli epä tietoisuus hankinnan keskeyttämisen sallittavuudesta. Säännöksen lakiin kirjaamisen tavoitteena oli valitusten määrän väheneminen.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälaisien syiden perusteilla hankinta voidaan keskeyttää. Keskeyttämiseen johtaneiden syiden perusteella pohditaan lisäksi, millä keinoin hankinnan keskeyttäminen voisi olla vältettävissä. Hankintalain säännös ei kerro sitä, millä perusteilla hankinta voidaan keskeyttää. Tulkinta perustuu yksinomaan hankinnan keskeyttämistä koskeviin tuomioistuinten ratkaisuihin. Tutkimusmetodinä käytetään lainoppia ja tavoitteena on selvittää tuomioistuinten ratkaisuihin hankinnan keskeyttämistä koskevan säännöksen sisältö ja tulkinta. Tulkinnessa käytetään myös teleogista tulkintaa, jolloin pyritään huomioimaan lain tarkoitus ja tavoitteet sekä lainsäätäjän tahto. Lähdeaineistona käytetään lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa, oikeuskäytäntöä, oikeuskirjallisuutta sekä eräitä aihetta käsitteleviä tutkimuksia.

Euroopan yhteisön tuomioistuimen mukaan hankintamenettelyn keskeyttäminen ei vaadi poikkeuksellisten ja vakavien olosuhteiden olemassaoloa, mutta jokaisessa tapauksessa tulee noudattaa tarjoajien tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatetta. Euroopan yhteisön tuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden ratkaisujen mukaan hankinnan keskeyttämisen syitä ovat olleet tarjouskilpailun valmisteluvaiheessa arviointivirhe, jonka johdosta hankintayksikkö ei voi valita edullisinta tarjousta, tulkinvarainen tai virheellinen tarjouspyyntö, vain yksi hyväksyttäväksi katsottava tarjous, hankinnan kohteen tai hankinnan tarpeen muuttuminen hankintamenettelyn aikana ja hankintayksikön rahoitustilanne. Todellisia syitä eivät ole hankintalain kiertäminen ja asianosaisen oikeussuojan saamisen estäminen eikä markkinatilanteen kartoittaminen näennäisellä tarjouskilpailulla.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen olisi ainakin osittain vältettävissä huolellisemmalla hankintojen suunnittelulla sekä ennen tarjouskilpailua tapahtuvalla markkinoiden kartoittamisella yhteistyössä yrittäjien kanssa. Hankintaosaamista tulisi lisätä ja ottaa tarjouspyynnön valmisteluun mukaan kyseisen hankinnan parhaat asiantuntijat. Kaikilta osin hankinnan keskeyttämisiä ei voitane jatkossakaan välttää, koska tilanteet saattavat muuttua hankintaprosessin aikana.

AVAINSANAT: julkiset hankinnat, kilpailutus, hankintamenettelyn keskeyttäminen

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa

Julkisten hankintojen sääntely perustuu Euroopan yhteisön¹ perustamissopimusten tavoitteisiin tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, palvelujen tarjoamisvapaudesta sekä sijoittautumisvapaudesta. Tämä tarkoittaa julkisten hankintojen markkinoiden avaamista koko unionin alueella muista jäsenvaltioista tapahtuvalle kilpailulle.²

Julkiset hankinnat on kilpailutettava laissa julkista hankinnoista (348/2007) myöhemmin hankintalaki säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Hankintalaki perustuu Euroopan unionin julkisista hankinnoista annettuihin direktiiveihin.³ Hankintalakiin tehtiin vuonna 2010 merkittävä muutos, kun oikeusturvamenettelyt uudistettiin (321/2010). Seuraava uudistus tehtiin, kun sähköisestä hankintamenettelystä annettiin oma lakinsa (698/2011). Samaan aikaan hankintalakia muutettiin ja lakiin lisättiin hankintamenettelyn keskeyttämistä koskeva säännös (699/2011). Valtioneuvoston asetuksessa julkisista hankinnoista (614/2007) on täydentäviä määräyksiä muun muassa keskushallintoviranomaisista sekä hankinnoista ilmoittamisesta ja tilastotietojen toimittamisesta.

Tätä kirjoitettaessa hankintalainsäätöä ollaan jälleen uudistamassa. Uudet julkisia hankintoja koskevat EU:n direktiivit ovat tulleet voimaan 17.4.2014 alkaen ja ne tulee kansallisesti implementoida 17.4.2016 mennessä.⁴

¹ Ojanen:2010: 3. Lissabonin sopimuksella 1.12.2009 yhdistettiin Euroopan yhteisö ja Euroopan unioni yhdeksi oikeushenkilöksi.

² HE 50/2006 vp s. 6.

³ Hankintalaki perustuu seuraaviin EU:n direktiiveihin: Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintojen koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/18/EY, ns. hankintadirektiivi), julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyn soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi (89/665/ETY, ns. valvontadirektiivi) sekä neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2007/66/EY ns. oikeussuojadirektiivi).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26.2.2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 28.3.2014. L 94/65.

Hankintojen kilpailuttamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa ilmoitetaan hankintalain edellyttämällä tavalla julkisesti tulevasta tavarasta, palvelusta tai rakennusurakan hankinnasta. Ilmoituksessa ja sitä tarkentavassa tarjouspyynnössä ilmoitetaan mitä hankitaan ja millä perusteella tarjous valitaan.⁵

Julkisten hankintojen arvo Suomessa on noin 35 miljardia euroa vuodessa. Lukuun sisältyy kaikki julkiset hankinnat, joista vajaa puolet kuuluu hankintalain mukaisesti kilpailutettaviin hankintoihin.⁶

1.2. Keskeiset käsitteet

Tutkimukseni aihe on hankintamenettelyn keskeyttäminen. Tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet ovat:

- a) hankintayksikkö
- b) hankinta
- c) ehdokas, tarjoaja ja toimittaja sekä
- d) hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hankintayksiköitä⁷ eli julkisia ostajia ovat valtion ja kuntien viranomaiset, kuntayhtymät, kuntien liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset. Julkisoikeudellisia laitoksia voivat olla esimerkiksi kuntien omistamat osakeyhtiöt, joiden ensisijaisena tavoitteena ei ole liikevoiton tuottaminen omistajille. Edellä mainitut julkisoikeudelliset laitokset

⁵ Pekkala & Pohjonen 2012: 21.

⁶ Pekkala & Pohjonen 2012: 44. Tilastot löytyvät osoitteesta www.hankintailmoitukset.fi. Vuoden 2014 tilastot on julkaistu 3.3.2015.

⁷ Kaarressalo 2007 :7, 276. Kaarressalon mukaan kilpailuttamisvelvollisuuden henkilöllinen ulottuvuus ei ole yksiselitteinen eikä hankintayksiköiden asemaa voida arvioida yksinomaan laissa olevan hankintayksikköluettelon perusteella. Hän on tutkinut hankintalain henkilöllistä ulottuvuutta tarkemmin. Kaarressalo pohtii, onko hankintayksikön käsitteen määrittely jollakin tapaa epäonnistunut, kun hankintayksikön käsitteeseen on jouduttu ottamaan kantaa useissa kansallisen tuomioistuimen ja EY-tuomioistuimen ratkaisuissa. Hän päätyy kuitenkin johtopäätökseen, että hankintayksikkö käsitteenä on onnistunut, koska se kattaa asiaankuuluvien yksiköiden kentän jättämättä sääntelyyn täysin ilmeisiä aukkoja ja tarjoaa silti tuomioistuimille sopivan joustavan työkalun hankintasääntelyn soveltamisalan tapauskohtaiseen määrittelyyn. Löytty 2009: 628–644. Löytty on myös tarkastellut kuntien yhteistyön ja julkisen hankinnan välisiä rajanvetoja ja sidosyksikköaseman kriteereitä. Hankintalain 10 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta ns. sidosyksikköhankintoihin (in-house –hankinnat). Milloin kyseessä on sidosyksikkö, ei kaikilta osin ole yksiselitteinen.

ovat yleensä viranomaisen valvonnassa tai viranomaisten rahoittamia ja niillä on yleisen edun mukaisia tehtäviä. Hankintayksiköitä ovat myös kirkon viranomaiset sekä julkista tukea saavat tai erityisoikeuden nojalla toimivat yksityiset yritykset.⁸

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista sekä rakennusurakoiden teettämistä julkisilla varoilla. Hankinta syntyy kirjallisella hankintasopimuksella, jossa ostajana on hankintayksikkö ja myyjänä yritys tai muu toimittaja ja sovitaan tavaran hankinnasta, palvelun suorittamisesta tai urakan teettämisestä taloudellista vastiketta vastaan.⁹ Vastikkeetonta hankintaa ei pidetä julkisena hankintana¹⁰.

Hankintayksiköt voivat itse päättää, tuottavatko ne palvelut itse omana työnä vai osteaanko palvelut oman organisaation ulkopuolelta. Hankintalaki säätelee vain ulkopuolisilta toimittajilta ostamista.¹¹ Hankintayksikkö voi kilpailuttaa myös sellaisen kokonaisuuden, joka on aikaisemmin hoidettu omana työnä. Mikäli kilpailu järjestetään, on omaa yksikköä ja yksikön tarjouta kohdeltava samoin kuin muitakin tarjoajia.¹² Vastavaa velvollisuus on, jos hankintayksikkö järjestää tarjouskilpailun tilanteessa, jossa se voisi hyödyntää sidosyksikköhankintoja ilman kilpailutusta, sidosyksikön tarjouta on käsiteltävä tasapuolisesti ja syrjimättä muiden tarjousten kanssa¹³.

⁸ Pekkala & Pohjonen 2012: 21.

⁹ Pekkala & Pohjonen 2012: 21. Virtanen 2008: 54. Tavarahankintasopimuksen kohteena on tavaroiden osto, leasing, vuokraus tai hankkiminen osamaksulla osto-optioin tai ilman niitä. Tavarahankintasopimukseen voi liittyä tavarahankinnan lisäksi kokoamis- ja asennustöitä. Rakennusurakka tarkoittaa rakennustyön tai rakennusurakan toteuttamista taikka suunnittelua ja toteuttamista yhdessä. Rakennusurakalla tarkoitetaan myös rakennustyön toteuttamista pitkäaikaisen vuokra-sopimuksen muodossa. Palveluhankintasopimuksilla tarkoitetaan muuta hankintaa kuin tavarahankintaa tai rakennusurakkaa. Jos palveluhankintaan liittyy tavaroita, palvelu-hankinnasta on kyse silloin, kun palvelujen arvo ylittää niiden kanssa hankittavien tavaroiden arvon. Hankintalaissa on määritelty myös käyttöoikeusurakka ja palveluja koskeva käyttöoikeussopimus. Käyttöoikeusurakka on kuten rakennusurakka, mutta rakennustyön vastikkeena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan muuten samanlaista sopimusta kuin palveluhankintasopimus, mutta palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palveluja tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

¹⁰ Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 25.

¹¹ Pekkala & Pohjonen 2012: 23.

¹² Eskola & Ruohoniemi 2011: 24.

¹³ Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 32. Sidosyksikköhankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Hankintamenettelyn osapuolista käytetään hankintalaissa määritelmiä ehdokas ja tarjoaja sekä toimittaja (JulkHankL 5.1,7-9 §). Ehdokkaalla tarkoitetaan toimittajaa, joka on ilmoittanut halukkuutensa osallistua rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn taikka kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn. Tarjoajalla tarkoitetaan toimittajaa, joka on jättänyt hankintayksikölle tarjouksen. Toimittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä tai julkista tahoa taikka edellä tarkoitettujen tahojen ryhmittymää, joka tarjoaa markkinoilla tavaroita tai palveluja taikka rakennustyötä tai rakennusurakoita.

Hankintalaki 73 a § (17.6.2011/699)

Hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä. Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaan ratkaisuun sovelletaan, mitä hankintaa koskevasta päätöksestä säädetään 73 §:ssä.

Hankintamenettelyn keskeyttämisessä kyse on hankintayksikön tekemästä päätöksestä, jonka perusteena ovat hankintayksikön omat intressit. Hankintayksikön on pystyttävä osoittamaan, että sillä on hankinnan keskeyttämiseen hyväksyttävä peruste ja ettei menettely ole ketään syrjivää.¹⁴ Hankinnan voi keskeyttää missä tahansa hankintamenettelyn vaiheessa, myös hankintapäätöksen teon jälkeen. Sen sijaan hankintasopimuksen jälkeen hankintaa ei voida enää keskeyttää.¹⁵

EU:n uudessa hankintadirektiivissä hankinnan keskeyttämisestä säädetään direktiivin artiklassa 55, jossa hankinnan keskeyttämisestä käytetään ilmaisua ”olla tekemättä tarjouskilpailun kohteena ollutta hankintasopimusta”. Artikla koskee ehdokkaille ja tarjoajille tiedottamista, jonka mukaan hankintaviranomaisen on annettava kullekin ehdokkaalle ja tarjoajalle mahdollisimman pian tiedoksi päätökset, jotka koskevat puitejärjestelyn tai hankintasopimuksen tekemistä tai dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksymistä, mukaan lukien perustelut mahdollisille päätöksille olla *tekemättä hankintasopimusta, aloittaa menettely uudelleen* tai olla toteuttamatta dynaamista hankinta järjestelmää.¹⁶

¹⁴ Virtanen 2008: 750.

¹⁵ Mäkinen 2010: 8–9.

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, annettu 26.2.2014. Euroopan unionin virallinen lehti 28.3.2014 L94/126.

1.3. Tutkimustehtävä ja rajaus

Hankintojen kilpailutus ei aina onnistu odotusten mukaisesti, jolloin hankintayksikkö voi joutua toteamaan, että hankinta on keskeytettävä. Hankintayksikön on hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevassa päätöksessään arvioitava, perustuuko keskeyttäminen todellisiin syihin. Keskeyttämistä koskeva lainkohta ei ilmaise, minkä syiden perusteella hankinta voidaan keskeyttää. Hankinnan keskeyttäminen on oikeuskäytännön mukaan ollut mahdollista, vaikka laissa ei asiasta ollut määräystä. Koska määräystä ei ollut, hankintamenettelyn keskeyttämisestä valitettiin markkinaoikeuteen suhteellisen usein. Syynä valitusten suureen määrään oli epätietoisuus hankinnan keskeyttämisen sallittavuudesta. Keskeyttämisen sallivan säännöksen lakiin kirjaamisen tavoitteena oli valitusten määrän väheneminen.¹⁷

Hankintamenettelyn keskeyttäminen tutkimuksen aiheena alkoi kiinnostaa minua, kun selasin markkinaoikeuden ratkaisuja ja huomasin, että hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevia valituksia käsitellään markkinaoikeudessa suhteellisen paljon. Heräsi kysymys, mitkä syyt ovat johtaneet hankinnan keskeyttämiseen. Olen myös työssäni tehnyt muutamia kilpailutuksia ja eräässä kilpailutuksessa joutunut pohtimaan, tulisiko hankinta keskeyttää vai jatkaa hankintamenettelyä. Tässä tapauksessa hankintaa jatkettiin, eikä päätöksestä valitettu. Tarjouspyynnön laatiminen varsisinkin palveluhankinnoissa ei ole kovin yksinkertaista.

Tutkimuksessani haen vastausta kysymykseen, mitkä ovat todellisia ja perusteltuja syitä hankintamenettelyn keskeyttämiseen. Selvitän, mitä hankinnan keskeyttämistä koskevasta päätöksestä on säädetty, miten se eroaa lopullisesta hankintapäätöksestä sekä mitä oikeusturvakeinoja päätöksen johdosta asianosaisilla on käytettävissään. Lisäksi tarkastelen, missä vaiheessa keskeyttäminen on mahdollista.

Tavoitteena kilpailutuksissa tulisi olla, että hankinta onnistuu sekä lopputuloksen kannalta että hankintaprosessin laillisuuden ja sujuvuuden kannalta hankintamenettelyn osapuolia; hankintayksikköä ja tarjouskilpailuun osallistuneita tyydyttävästi. Hankin-

¹⁷ HE 182/2010 vp s. 4.

tamenettelyn keskeyttäminen tarkoittaa aina hankinnan pitkittymistä tai eräissä tapauksissa hankinnasta kokonaan luopumista. Hankintamenettelyn keskeyttäminen ei ole toivottava toimenpide ja siten poikkeuksellinen. Keskeyttämisen syiden perusteella pyrin arvioimaan, millä keinoin hankintamenettely voisi olla vältettävissä.

Edellä selostetun tutkimusasetelman perusteella tutkimukseni on tarkoitus vastata kysymyksiin:

- 1) Mitkä ovat todelliset ja perustellut syyt, joiden perusteella hankintamenettely voidaan keskeyttää?
- 2) Millä keinoin hankintamenettely voisi olla vältettävissä?

1.4. Tutkimuksen eteneminen, tutkimusaineisto sekä tutkimusmenetelmä

Tutkimukseni etenee siten, etten toisessa luvussa esitellään julkisia hankintoja koskevaa säädösperustaa sekä oikeusperiaatteita. Luvussa tarkastellaan myös hankintalain suhdetta muuhun lainsäädäntöön.

Kolmannessa luvussa esitellään tuomioistuinten ratkaisuja hankinnan keskeyttämisestä. Hankintayksikön virheet hankintaprosessissa ovat useimmiten hankinnan keskeyttämisen syynä. Hankintaprosessin kokonaisuuden ja kynnysarvojen esittämisen jälkeen käsitellään hankinnan keskeyttämistapauksia kahtena ryhmänä. Ensimmäisen kokonaisuuden muodostavat virheet hankintaprosessissa ja toisen muut kuin edellä mainitut syyt. Lopuksi tarkastellaan, mitä hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevasta päätöksestä on hankintalaissa tai muualla säädetty.

Neljännessä luvussa tehdään yhteenveto tuomioistuinten ratkaisuista. Tarkastelunäkökulmana on sekä hankintayksikön oikeus määrittellä hankinnan sisältö että tarjouskilpailuun osallistuneiden syrjimättömyyden huomioiminen. Seuraavaksi pohditaan, mitä vaihtoehtoja hankintayksiköllä on jatkaa hankintaa keskeyttämiseen jälkeen. Lisäksi

vastataan kysymykseen, ovatko valitukset vähentyneet sen jälkeen, kun hankintamenettelyn keskeyttämisen salliva säännös on tullut voimaan.

Hankinnan keskeyttämiseen johtaneiden syiden perusteella vastaan viidennen kappaleen kysymykseen, millä keinoin hankinnan keskeyttäminen voisi olla vältettävissä. Kuu-dennessa luvussa esitetään tutkimuksen johtopäätökset vastaamalla tutkimuskysymyk-siin.

Tutkimuksessa käytettävät tärkeimmät lähteet ovat hankintalaki esitöineen sekä hankin-tamenettelyn keskeyttämistä koskevat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen, korkeim-man hallinto-oikeuden sekä markkinaoikeuden ratkaisut. Tutkimuksessa hyödynnetään myös julkisia hankintoja käsittelevää oikeuskirjallisuutta.

Julkisten hankintojen kilpailuttamista koskevia tutkimuksia on tehty melko runsaasti. Tarkastelunäkökulma tutkimuksissa on pääasiassa ollut oikeudellinen, joka tarkaste-lunäkökulma onkin ymmärrettävä, koska hankintojen menettelyt ovat melko monimut-kaiset. Kuitenkin hankintaprosessia muusta kuin oikeudellisesta näkökulmasta on tut-kittu verrattain vähän. Ilona Lundström on väitöskirjassaan; ”Kuntien palveluhankinto-jen murros, tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongel-mista ja niiden syistä” tutkinut asiaa laajemmasta näkökulmasta. Hän on mielenkiintoi-sella tavalla tarkastellut hankintaprosessia kysyen, miksi kuntien palveluhankinnoissa esiintyy ongelmia. Hän päätyi seuraaviin teemoihin, jotka selittävät ongelmia: markki-nat, poliittinen vaikuttaminen, kuntainstituution muutos, tarjoaja, mentaliteetti ja osaa-minen. Osaaminen vaikuttaa laajasti kaikkiin hankintaprosessin vaiheisiin. Toinen laa-jasti hankintaprosessin onnistumiseen vaikuttava seikka on markkinat.¹⁸ Hankinnan keskeyttämiseen johtaneiden syiden ja aikaisemmin tehtyjen tutkimusten perusteella, pyrin saamaan vastauksia tutkimuskysymyksiin.

Tutkimukseni sijoittuu julkisoikeuden ja hallinto-oikeuden alaan. Tutkimuksen metodi on pääasiassa oikeusdogmaattinen. Tutkimuksen tarkoituksena on siis selvittää hankin-tamenettelyn keskeyttämistä koskevan lainkohdan sisältö.

¹⁸ Lundström 2011: 8,16.

Oikeusdogmatiikalla tarkoitetaan kielellis-normatiivista tulkintaa ja systematisointia. Aarnion mukaan oikeusdogmatiikan tehtävänä on ensinnäkin oikeussääntöjen sisällön selvittäminen eli tulkinta ja toiseksi oikeussäännösten systematisointi. Hän nimittää tulkintaa lainopin praktiseksi ja systematisointia lainopin teoreettiseksi ulottuvuudeksi.¹⁹

Kun lain säännös ei ilmaise suoraan merkitystä, vastausta voi hakea myös lain tarkoituksesta. Teleoginen eli tavoitteellinen laintulkinta tarkoittaa Laakson mukaan vaatimusta, jonka mukaan lakia on tulkittava sen tarkoituksen suuntaisesti. Tavoitteellisessa laintulkinnassa otetaan huomioon yhteiskunnallinen tai muu vaikutus, joka tulkinnan kohteena olevan säännöksen tai lain uskotaan edistävän.²⁰ Hankintamenettelyn keskeyttämistä tarkastellaan tutkimuksessa myös teleogisesti eli hankintalain tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta.

¹⁹ Aarnio: 1997: 36–37. Ks. myös Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 20.

²⁰ Laakso 1990: 166–167.

2. HANKINTOJA KOSKEVA SÄÄDÖSPERUSTA JA OIKEUSPERIAATTEET

2.1. Hankintalain tarkoitus ja tavoitteet

Hankintalain tarkoitus ja tavoitteet on kirjattu lain 1 ja 2 §:ään:

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten, kuin tässä laissa säädetään. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa (JulkHankL 1.2 §).

Hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen (JulkHankL 2.1 §).

Hankintayksikön on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen (JulkHankL 2.2 §).

Hankintalaissa säädetään julkisten hankintojen kilpailuttamisessa noudatettavista menettelyistä. Hankintalainsäädännöllä on tyypillistä juuri hankintamenettelyn arviointi. Hankintalainsäädännöllä ei pyritä suoraan siihen, että hankinnan lopputulos on oikea. Siihen pyritään välillisesti siten, että poistamalla hankintamenettelyn virheet lopputuloksena pitäisi olla ”oikea” hankinta eli tarjouskilpailun voittanut tarjous olisi kokonaistaloudellisesti edullisin.²¹

Hankintayksiköiden tulee hyödyntää markkinoilla olevaa kilpailua ja noudattaa hankintamenettelyssään hankintalain periaatteita tarjouskilpailuun osallistuneiden yhdenvertaisesta ja syrjimättömästä kohtelusta, avoimuudesta ja suhteellisuudesta²².

Hankintalain tavoite julkisten varojen tehostamisesta puuttui aikaisemmasta hankintalaista, vaikka se oli yleisesti tunnustettu yhdeksi kilpailuttamismenettelyn tavoitteeksi. Tavoite laadukkaiden hankintojen tekemisestä tarkoittaa lainvalmisteluasiakirjojen mu-

²¹ Virtanen 2008: 529. Virtanen vertaa hankintalakia kilpailunrajoituslakiin (nykyisin kilpailulaki 948/2011), jonka tarkoituksena on kilpailua rajoittavien ja tältä kannalta haitallisten kilpailukeinojen poistaminen. Laki kohdistuu elinkeinonharjoittajien kannalta tiettyihin menettelytapoihin eikä niinkään päätöksentekoprosessiin, jossa toimintatavat on valittu. Hankintalaille on tyypillistä hankintamenettelyn arviointi kohdistuen hankintamenettelyn päätöksentekoprosessiin.

²² HE 50/2006 vp s.46–47.

kaan sitä, että välittömien ja välillisten kustannusten lisäksi laatuun liittyvien tekijöiden huomioon ottaminen on tärkeää ja varsinkin palveluhankinnoissa.²³

Lain esitöiden mukaan tarkoituksena on myös kiinnittää huomiota hankintojen toteuttamisen julkiselle taloudelle aiheuttamiin hallinnollisiin kustannuksiin. Säännöksessä suositellaan hankintatoimen järjestämistä lain tavoitteiden mukaisella tavalla mahdollisimman suunnitelmallisesti ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintatoimen tarkoituksenmukaisin järjestäminen jää kuitenkin hankintayksiköiden harkintavaltaan ja vastuulle. Kilpailuttamisesta aiheutuvien hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi hankintojen tekeminen on suositeltavaa keskittää sekä hyödyntää mahdollisuuksia yhteishankintojen tekemiseen sekä käyttää joustavia kuhunkin hankintatarpeeseen parhaiten soveltuvia hankintamenettelyjä.²⁴

Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan yritysten tasapuolisten mahdollisuuksien turvaaminen tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita perustuu Euroopan yhteisön perustamissäännön tavoitteisiin tavaroiden ja palvelujen vapaasta liikkuvuudesta sekä sijoitusvapaudesta. Hankintayksiköillä katsotaan myös kansallisella tasolla olevan merkittäviä mahdollisuuksia elinkeinotoiminnan edistämiseksi tehdessään julkisia hankintoja.²⁵

2.2. Hankintalain suhde muuhun lainsäädäntöön

Julkisten hankintojen kansainvälisen sääntelyn perustana on markkinoiden avaaminen ja protektionismin estäminen. Keskeisenä tavoitteena on sellaisten säännösten luominen, joka takaisi yhdenmukaiset kilpailuolosuhteet julkisissa hankinnoissa koko Euroopan unionin alueella.²⁶

²³ HE 50/2006 vp s. 46.

²⁴ HE 50/2006 vp s. 48.

²⁵ HE 50/2006 vp s. 46.

²⁶ Kuoppamäki 2012: 345–346. Projektionismi tarkoittaa kotimaisen tuotannon suojelemista ulkomaiselta kilpailulta tulleen, tuontirajoituksin jne.

Julkiset hankinnat kuuluvat myös kilpailuoikeuden alaan. Kilpailulain (948/2011) 1 § mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingolliselta kilpailunrajoitukselta. Markkinoiden toimintaedellytysten takaamiseksi laki suojaa elinkeinon harjoittamisen vapautta niin, että asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.²⁷ Kilpailuoikeuteen laajassa merkityksessä voidaan lukea julkisia hankintoja ja valtion tukia koskevat sekä erinäiset alallepääsyä koskevat säännökset. Kilpailuoikeudella suppeassa merkityksessä tarkoitetaan kilpailunrajoituksia koskevaa lainsäädäntöä.²⁸

Hankkiessaan tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita, kyse on valtion ja kuntien varainkäytöstä. Valtion ja kuntien varainkäyttöä ja varainkäytön valvontaa kutsutaan finanssihallinto-oikeudeksi. Euroopan unionin jäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan toi olennaisen lisäelementin kansalliseen finanssioikeuteen.²⁹ Euroopan unionin talouden kiinteyttämisen suurin muutos oli Euroopan talous- ja rahoituksen perustaminen ja euron käyttöönotto³⁰.

EU-oikeuden etusijalla tarkoitetaan, että jäsenvaltion oikeuden ollessa ristiriidassa EU-oikeuden kanssa unionin oikeuden normi saa etusijan. Julkisten hankintojen osalta tämä tarkoittaa, että hankintaviranomainen tai tuomioistuin ei voi soveltaa EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevaa normia.³¹ Viranomaisella tarkoitetaan myös niitä hankintayksiköitä, jotka eivät ole viranomaisia, koska myös näihin hankintamenettelyjä koskevia oikeussääntöjä³².

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuilla on ollut merkittävä vaikutus hankintalainsäädännön kehitykseen. Myös kotimaista oikeuskäytäntöä on huomioitu esimerkiksi tarjouspyynnön sisältöä koskevassa tarjoajan ja tarjouksen arvioinnin kaksivaiheisuuden erottelussa (JulkHankL 41 §). Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden on ratkaisuisaan otettava huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen hankintoja koske-

²⁷ Narikka: 2008: 169.

²⁸ Kuoppamäki 2012: 1.

²⁹ Myllymäki 2007:1,4, 400.

³⁰ Myllymäki 2007: 1, 4, 399.

³¹ Mäenpää 2011: 142–143.

³² Kalima, Häll & Oksanen 2007: 30.

vat tulkinnat riippumatta siitä, ovatko ne otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä vai ei.³³ Korkein hallinto-oikeus voi pyytää myös ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta hankintalain tulkinnasta tietyssä tapauksessa.³⁴

Jo ennen EU-jäsenyyttä Suomi on sitoutunut noudattamaan Maailman kauppajärjestön (WTO) hankintasopimuksesta johtuvia velvoitteita. Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen (GPA) soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa on muista sopimuksen sopijavaltioista tuleviin tarjoajiin ja tarjouksiin sovellettava samoja ehtoja kuin mitä sovelletaan Euroopan unionin jäsenvaltiosta tuleviin tarjoajiin ja tarjouksiin (JulkHankL 4 §).³⁵

Oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus hyvään hallintoon on turvattu perustuslain (731/1999) 21 §:ässä, jossa säädetään sekä asianmukaisen käsittelyn että oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn takeista. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeus tulla kuulluksi hallintoasiata käsiteltäessä. Jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa ja oikeus hakea muutosta annettuun päätökseen. Lisäksi perustuslaki turvaa hallintoasioiden julkisuuden.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla perustaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon ja laadultaan hyvään ja asianmukaiseen menettelyyn viranomaisten toiminnassa. Perusoikeutena hyvä hallinto koskee kansallista hallintomenettelyä kuten hankintamenettelyä, kun kansalliset viranomaiset soveltavat unionin oikeutta.³⁶

Hallintolaki on hallintoasian asianmukaista käsittelyä ja hyvän hallinnon periaatteita määrittävä yleislaki, jossa määritellään menettelylliset puitteet ja laadulliset vähimmäisvaatimukset sekä aineellisen lainsäädännön soveltamiselle hallinnossa että julkisten hal-

³³ Pekkala & Pohjonen 2012: 32–33.

³⁴ Ojanen 2010: 166. Esim. EYT asia C-244/02 KHO pyysi ennakkoratkaisua asiassa Kauppatalo Hansel Oy vastaan Imatran kaupunki.

³⁵ Pekkala & Pohjonen 2012: 34. GPA-sopimuksen lisäksi EU on sitoutunut soveltamaan hankintamenettelyssään vastavuoroista avoimuutta eräiden maiden kanssa. Vastavuoroisuus tarkoittaa, että hankinnat avataan puolin ja toisin vain siinä määrin kuin sääntely kattaa vastaavat edut kummallekin osapuolelle. Näin ollen EU-maiden ei tarvitse avata sellaisia hankintojaan, joita ko. sopijaosapuoli ei ole avannut

³⁶ Mäenpää 2011: 313–314.

lintotehtävien ja palvelujen toteuttamiselle. Menettelyä koskevia säännöksiä on usein myös aineellisessa lainsäädännössä, jolloin hallintolain säännöksen sijasta on noudatettava muussa laissa olevaa, hallintolaista poikkeavaa säännöstä (HL 5.1§). Hallintolaki kuitenkin täydentää aineellisessa laissa olevia väljempää tai kokonaan puuttuvia säännöksiä.³⁷

Vuoden 1992 hankintalain valmisteluasiakirjojen mukaan hankintalaki on julkishallinnon hankintoja koskeva yleislaki³⁸. On olemassa myös ala- tai asiakohtaisia hallinnollista menettelyä säänteleviä erityislakeja (*lex specialis*)³⁹. Yleisen laintulkintaperiaatteen mukaan erityissäännökset syrjäyttävät soveltamisalaltaan yleissäännökset (*lex specialis derogat legi generali.*) Tämä periaate pätee myös hallintolain ja hallintotoimintaa järjestävien erityislakien suhteen.⁴⁰ Tulkintani mukaan hankintalakia voitaneen pitää asiakohtaisena hallinnollista menettelyä koskevana erityislakina⁴¹. Hankintalaissa olevaa hallintolain kanssa ristiriitaista säännöstä noudatetaan ensisijaisesti.

Hallintoasiain lopullisen ratkaisun sisältäviin hallintopäätöksiin hallintolaki tulee sovellettavaksi kokonaisuudessaan. Muihin hallinnollisiin ratkaisuihin sovelletaan vain tiettyjä, kunkin toimen omaisuonteesta käsin määräytyviä hallintolain säännöksiä.⁴² Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskeva päätös luetaan muihin ratkaisuihin⁴³.

Lain esitöiden mukaan hankinta-asiassa ei sovelleta hallintolain 22 §:n asiakirjojen täydentämistä koskevaa sääntelyä. Hankintalain 56.1 §:n mukaan hankintayksikkö voi pyytää ehdokkaita tai tarjoajia täydentämään tai täsmentämään puutteellisia selvityksiä ja muita asiakirjoja. Hankintayksiköllä ei kuitenkaan ole velvollisuus tietojen pyytämiseen. Vastuu tarjouksen tarjouksenpyynnön mukaisuudesta ja vaadittujen selvitysten

³⁷ Mäenpää 2008: 15–16.

³⁸ HE 154/1992 vp s. 1.

³⁹ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 84. Esimerkkeinä mainittu laki verotusmenettelystä ja maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettu laki (nykyisin laki maatalouden tukien toimeenpanosta).

⁴⁰ Laakso ym. 2006: 84.

⁴¹ Laakso ym. ei ole maininnut hankintalakia esimerkkinä. Tulkinta perustuu omaan käsitykseeni, johon on kirjallisuudesta löytänyt vahvistusta. Sekä hallintolaki että hankintalaki ovat menettelyjä koskevia yleislakeja.

⁴² Laakso ym. 2006: 91.

⁴³ Mäkinen 2010: 9.

toimittamisesta on tarjoajalla.⁴⁴ Hankintayksikön harkinnassa on, missä vaiheessa se ilmoittaa tekemistään ratkaisuksista. Hankintayksikön tulee kuitenkin noudattaa hallintolain mukaista viivytyksetöntä käsittelyä ja ilmoittaa tarjoajien ja ehdokkaiden asemaan vaikuttavista ratkaisuksista mahdollisimman nopeasti⁴⁵. Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaa ratkaisua käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.

Hankinnoissa tulee noudattaa lisäksi lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999 myöhemmin julkisuuslaki) sekä kielilakia (423/2003)⁴⁶. Hankinta-asiakirjojen julkisuutta käsitellään hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevan päätöksen yhteydessä.

Hankintalaissa ei ole säännöksiä hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön kielestä. Lain esitöissä tosin todetaan, että tarjouspyyntö voidaan laatia suomen tai ruotsin kielellä taikka jollakin muulla Euroopan unionin virallisella kielellä. Hankintayksikkö voi päättää, millä kielellä hankintaa koskeva ilmoitus ja tarjous annetaan. Tavallisesti edellä mainitut asiakirjat laaditaan joko suomeksi tai ruotsiksi. Kaksikielisissä kunnissa tulee kuitenkin huomioida kielilain (423/2003) velvoitteet.⁴⁷

Kunnallisten hankintaviranomaisten tulee noudattaa toiminnassaan kuntalakia (365/1995). Kunnallishallinnon merkitystä osoittaa muun muassa se, että kuntien menot ovat kaksi kolmasosa julkisista menoista⁴⁸. Kuntien ulkoisten hankintojen arvo kunnissa ja kuntayhtymissä on noin 17 miljardia euroa vuodessa. Vertailukohteena ovat kuntien ja kuntayhtymien oman henkilöstön kulut, runsaat 20 miljardia vuodessa.⁴⁹

Kirkkolain (1054/1993) mukaan kirkollisten viranomaisten on hankinnoissa noudatettava hankintalakia.

⁴⁴ HE 50/2006 vp s. 101.

⁴⁵ HE 50/2006 vp s. 117. Hallintolain 23.1 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytyksiä.

⁴⁶ Pekkala & Pohjonen 2012: 23.

⁴⁷ Pekkala & Pohjonen 2012:427. Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut. Oikeusministeriön tulkinnan mukaan esimerkiksi pienten yritysten osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi voi olla tarpeen laatia hankintailmoitus ja tarjouspyyntö sekä sallia tarjoaminen myös molemmilla kansalliskielillä. EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevista ilmoituksista laaditaan käännökset kaikille yhteisökielille. Jos hankintailmoitus on tehty ainoastaan suomeksi, ilmoituksen sisältö käännetään tiivistettynä myös ruotsiksi.

⁴⁸ Harjula & Prättälä 2012: 4.

⁴⁹ www.kunnat.net

2.3. Hankintamenettelyssä noudatettavat oikeusperiaatteet

Hankintojen sääntely liittyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklojen mukaisiin oikeusperiaatteisiin: syrjimättömyys, tavaroiden vapaa liikkuvuus, liikkeenperustamisoikeus, palvelujen tarjoamisen vapaus, pääomien vapaa liikkuvuus, kiello vääristää kilpailua sekä kiello antaa laitonta valtiontukea. Edellä mainittujen oikeusperiaatteiden huomioon ottaminen näkyy EU-tuomioistuimen ratkaisujen perusteissa ja kansallisen hankintalainsäädännön soveltamisessa.⁵⁰

Hankintamenettelyssä esille tulevia yksittäisiä tulkintatilanteita varten ei ole mahdollista säätää kaikkia tilanteita koskevia normeja. Hankintamenettelyssä esille tulevien käytännön ongelmatapausten ratkaisemisessa onkin hankintoja koskevilla periaatteilla lain- tulkinnassa keskeinen merkitys. Hankintoja koskevia periaatteita tulee noudattaa kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa.⁵¹

2.3.1. Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaate

Hankintalainsäädännön keskeinen periaate on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimukseen sisältyvä 18 artikla, joka kieltää kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. Syrjintä käsittää laajasti kaiken syrjinnän⁵².

Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun periaate edellyttää, että ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla riippumatta sellaisista tekijöistä, jotka eivät riipu hankinnan toteuttamiseen. Tällaisia tekijöitä ovat erityisesti ehdokkaiden ja tarjoajien kansallisuus tai sijoittuminen johonkin jäsenvaltioon tai alueille. Myös eri paikkakunnilta olevia ehdokkaita tai tarjoajia on kohdeltava samalla tavoin kuin oman paikkakunnan yrityksiä. Hankinnalle asetetut vaatimukset eivät myöskään saa olla paikallisia, tiettyä aluetta suosivia tai syrjiviä.⁵³

⁵⁰ Pekkala & Pohjonen 2012: 35. SEUT artiklat 18, 34, 49, 56, 63, 101, 102 ja 107.

⁵¹ Eskola & Ruohoniemi 2011: 25.

⁵² Eskola & Ruohoniemi 2011: 22.

⁵³ HE 50/2006 vp s.47. Euroopan yhteisön tuomiot C-31/87, Beentjes Kok. Ep.1988 sekä C-243/89, Stobelt Kok. Ep. 1993.

Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaate edellyttää, että hankintapäätös perustuu ennalta asetettuihin objektiivisiin valinta- ja arviointikriteereihin, joita sovelletaan samalla tavalla kaikkiin tarjoajiin, ketään suosimatta tai syrjimättä⁵⁴. Sallittua ei ole esimerkiksi käyttää vertailuperusteita, jotka suosivat tiettyjä tarjoajia, edellyttävät aiempaa sopimussuhdetta hankintayksikön kanssa tai suosivat paikallista toimittajaa. Hankinnan kohteen välttämättä vaatiessa voidaan myös edellyttää esimerkiksi paikallistuntemusta. Palveluhankinnoissa voidaan huomioida esimerkiksi asiakkaiden tai potilaiden yksikölliset tarpeet, mikäli ne eivät kohtuuttomasti johda jonkin tahon suosimiseen tai syrjintään.⁵⁵ Hankintalain vastaista ei myöskään ole asettaa esimerkiksi kielitaitovaatimuksia, kun tähän on hankinnan kohteeseen liittyvä peruste⁵⁶. Yhdenvertaisuuden periaatteen mukaista on, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei kohtelu ole objektiivisesti perusteltua⁵⁷.

Ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava yhdenvertaisesti ja syrjimättä hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa. Syrjimättömyyden periaate ei tarkoita ainoastaan sitä, että ulkomaiset tarjoajat asetetaan samaan asemaan kotimaisten kanssa, vaan myös että oman kunnan sisällä olevia yrittäjiä ei voi suosia muualta tuleviin tarjoajiin nähden. Jos hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö osallistuu tarjouskilpailuun, tällaista yksikköä on kohdeltava samalla tavalla kuin muita tarjouskilpailuun osallistuvia. Jos tarjouskilpailu on päätetty järjestää, on se vietävä loppuun asti. Jos tarkoituksena on ainoastaan mitata oman yksikön tehokkuutta, kyseessä on näennäinen tarjouskilpailu, joka on hankintalain vastainen.⁵⁸

Syrjimättömyys ja tasapuolinen kohtelu merkitsee myös, että hankintayksikkö ei tue omaa yksikköään jättämällä huomioimatta joitakin kuluja. Oman yksikön tarjouksessa on huomioitava kaikki kustannukset ja mahdollinen piilosubventio on eliminoitava.⁵⁹

⁵⁴ HE 50/2006 vp s. 47.

⁵⁵ Pekkala & Pohjonen 2012: 439.

⁵⁶ Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 3.

⁵⁷ HE 50/2006 vp s. 47. Euroopan yhteisön tuomiot C-21/03 ja C-34/03 Fabricom, C-210/03 Swedish Match. Pekkala & Pohjonen 2012: 35.

⁵⁸ Eskola & Ruohoniemi 2011: 22–24.

⁵⁹ Pekkala & Pohjonen 2012: 74.

Lisäksi tarjoajien yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, että tarjouskilpailussa annettu ohjeita ja määräaikoja noudatetaan kaikkien tarjoajien kohdalla samalla tavoin. Jos tarjouskilpailua ei ole lainkaan järjestetty ja potentiaaliset tarjoajat ovat näin jääneet hankintamenettelyn ulkopuolelle, kyseessä on syrjivä kohtelu.⁶⁰

2.3.2. Avoimuuden periaate

Avoimuusperiaate perustuu yhteisön perustamissopimusta koskevaan oikeuskäytäntöön ja suomalaisen viranomaistoiminnan periaatteeseen, jonka mukaan julkinen hallinto on avointa. Avoimuusperiaatetta perustellaan hallinnon avoimuutta koskevilla vaatimuksilla, joista on säädetty hallintolaissa (434/2003) ja julkisuuslaissa 621/1999).⁶¹

Avoimuusperiaatteen katsotaan liittyvän syrjimättömyyteen. Avoimuuden tarkoituksena on, että hankinnoista ilmoitetaan asianmukaisessa laajuudessa, jotta hankinnat avautuvat kilpailulle ja menettelyn puolueettomuutta voidaan valvoa.⁶² Avoimuusperiaate edellyttää, että hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, hankinnasta ilmoitetaan julkisesti, tarjouskilpailuun ratkaisemisesta tiedotetaan tarjouskilpailuun osallistuneille ja hankintaa koskevat tarjousasiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia.⁶³ Hankintayksikön keskeyttäessä hankintamenettelyn, hankinta-asiakirjat voidaan kuitenkin pitää salassa julkisuuslain 24.1,17 §:n perusteella aina siihen saakka, kunnes hankintayksikkö on tehnyt ratkaisunsa uudessa hankintamenettelyssä tai päättänyt luopua hankinnasta.⁶⁴

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on asettanut veloitteen edistää aktiivisesti ulkomaisten tarjoajien tiedonsaantia hankinnoissa. Hankintalakiin otettiin merkittävä laajennus ilmoitusvelvollisuuteen. Kaikista kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava julkisesti eikä enää riitä, että hankintayksikkö lähettää tarjouspyynnöt valitsemilleen toimittajille.⁶⁵

⁶⁰ Eskola & Ruohoniemi 2011: 23.

⁶¹ HE 50/2006 vp s. 47.

⁶² Kalima ym. 2007: 38.

⁶³ HE 50/2006 vp s. 47.

⁶⁴ HE 182/2010 vp s. 23.

⁶⁵ Pekkala & Pohjonen 2012: 36–37.

EU-oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että avoimuusperiaate edellyttää, että hankinnasta ilmoitetaan asianmukaisen laajasti myös hankintadirektiivien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa, kuten käyttöoikeussopimuksissa. Avoimuusperiaatteen soveltamisessa on kuitenkin huomioitava viranomaisten toiminnan julkisuutta koskeva lainsäädäntö.⁶⁶

2.3.3. Suhteellisuuden periaate

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Näin ollen esimerkiksi tarjoajien kelpoisuusehtojen asettamisessa on huomioitava hankinnan luonne ja arvo. Samaten tarjouspyynnön sisältöön tai tarjousmenettelyn ehtoihin liittyvien vaatimusten tulisi olla oikeassa suhteessa hankinnan laatuun nähden. Suhteellisuusperiaatteen on katsottu oikeuskäytännössä merkitsevän kohtuullisuuden vaatimusten huomioimista.⁶⁷

Hankintamenettelyä koskevia periaatteita tulisi noudattaa kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. Siten esimerkiksi tarjouspyyntöä ei saa laatia siten, että hankinnan kohteen määrittely asettaa tarjoajat epätasa-arvoiseen asemaan. Tarjouspyyntö on saatettava avoimesti kaikkien halukkaiden saataville tai niille, jotka esimerkiksi rajoitetussa menettelyssä on valittu tarjousmenettelyyn. Tarjoajien ja tarjousten arvioinnissa tasapuolisuusvaatimus edellyttää, että asetetut vaatimukset koskevat samalla tavoin kaikkia tarjoajia. Suhteellisuusperiaatteen mukaan näiden vaatimusten on oltava järkevässä suhteessa hankinnan kohteeseen.⁶⁸

2.3.4. Muut periaatteet

Ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen on lausuttu hankintalain 2.2 §:ssä, jonka mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintansa mahdollisimman tar-

⁶⁶ Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomiot C-324/98, Telaustria ja Telefonadress Kok. 2000 sekä C-275/98 Unitron Scandinavia A/S ja 3-S A/S Danske Svineproducenters Serviceselskab ja C-195/04 Senaatti –kiinteistöt. HE 50/2006 vp s. 47. Pekkala & Pohjonen 2012: 37.

⁶⁷ HE 50/2006 vp. s. 47.

⁶⁸ HE 50/2006 vp. s. 47.

koituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Ympäristönäkökohdat ja kestävän kehityksen periaate otetaan nykyisin laajasti huomioon määriteltäessä tarjouspyynnön arviointiperusteena hankinnan kohteelta edellytettäviä ominaisuuksia. Kestävän kehityksen periaatteelle voidaan antaa velvoittava merkitys, jos tarjouspyynnössä edellytetään hankittavalta kohteelta ympäristöystävyyttä.⁶⁹

⁶⁹ Kalima, Häll & Oksanen 2007: 40.

3. HANKINTAMENETTELYN KESKEYTTÄMINEN

Hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä (Julk-HankL 73 a.1 §). Keskeyttäminen on oikeuskäytännön mukaan aikaisemminkin ollut mahdollista perustellusta syystä⁷⁰. Säännöksen edellytys todellisesta syystä perustuu Euroopan yhteisön tuomioistuimen hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaan oikeuskäytäntöön. Ratkaisukäytännössä on todettu, että hankintamenettelyn keskeyttäminen ei edellytä vakavien ja poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa.⁷¹ Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa on, onko hankintayksikkö hankinnan keskeyttäessään kohdellut ehdokkaita ja tarjoajia epätasapuolisesti tai syrjivästi.⁷² Hankintamenettelyn keskeyttäminen on suhtauduttu suhteellisen sallivasti, eikä säännöksellä ole ollut tarkoitus tiukentaa tulkintakäytäntöä⁷³. Hankintamenettelyn lähtökohtana tulee kuitenkin olla, että hankinnat valmistellaan hankintalain 2 §:n edellyttämällä tavalla niin hyvin, ettei puutteellisen valmistelutyön takia tarvitse puuttua keskeyttämiseen⁷⁴.

Hankinnan keskeyttäminen tarkoittaa asiallisesti hankintamenettelyn päättämistä hankintaa tekemättä, vaikka hankintayksikön hankintatarve pysyisikin ennallaan. Hankintayksikkö voi keskeyttämisen jälkeen käynnistää uuden tarjouskilpailun, joka on keskeytettyyn hankintamenettelyyn nähden kuitenkin erillinen ja uusi prosessi. Jos hankinta päätetään toteuttaa myöhemmin, hankintayksikön tulee varmistaa, että aiempaan menettelyyn osallistuneet tarjoajat eivät saa uudessa tarjouskilpailussa perusteetonta etua tai haittaa keskeytettyyn menettelyyn osallistumisen johdosta. Hankintayksikkö voi päätyä toteuttamaan hankinnan myös omana työnään.⁷⁵

⁷⁰ HE 182/2010 vp. s. 4.

⁷¹ TaVM 48/2010 vp.

⁷² HE 182/2010 vp. s. 4.

⁷³ HE 182/2010 vp. s. 22.

⁷⁴ TaVM 48/2010 vp.

⁷⁵ HE 182/2010 vp s.22–23.

3.1. Virheet hankintaprosessissa

3.1.1. Hankintaprosessi

Seuraavassa on kuvattu hankintaprosessi avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä. Menettelyn vaiheita voi olla enemmän tai vähemmän kuin kuvan esittämässä esimerkissä on esitetty tai ne voivat olla osittain eri järjestyksessä. Lisäksi muuan muassa jälki-ilmoituksen julkaiseminen ei ole pakollista kansallisessa EU-kynnysarvot alittavassa menettelyssä.⁷⁶

A. HANKINNAN SUUNNITTELU JA TARVITTAVA MARKKINAKARTOITUS	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Hankintasuunnitelman laatiminen 2. Ennakoilmoitus varainhoitovuoden alussa (vapaaehtoinen) 3. Avoin ja syrjimätön markkinakartoitus/julkaistu tietopyyntö tai ilmoitus tietopyynnöstä 4. Hankinnan suunnittelu ja menettelyn valinta 	
B. HANKINTAMENETTELYN VALINTA JA TARJOAJIEN VALINTA	
Avoin menettely	Rajoitettu menettely
1. Hankintailmoitus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hankintailmoitus 2. Osallistumishakemukset 3. Tarjoajien esivalinta (vähintään 5)
C. TARJOUSPROSESSI	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tarjouspyynnön lähettäminen tarjoajille 2. Tarjouspyyntöön liittyvät lisäkysymykset 3. Lisäselvitysten antaminen tarjoajille tasapuolisesti 4. Tarjousten jättöpäivä 5. Myöhästyneiden tarjousten hylkääminen 6. Tarjousten avaaminen ja kirjaaminen, sekä tarjousten sisällön yleistarkastus 7. Tarjoajien arviointi ja niiden hylkääminen, jotka eivät täytä vähimmäisvaatimuksia (avoin menettely) 8. Mahdollisten täsmennyspyyntöjen lähettäminen tarjoajille 9. Mahdolliset täsmennykset tarjoajilta 10. Tarjouspyyntöä vastaamattomien tarjousten hylkääminen 11. Tarjousvertailun tekeminen ja perusteluiden kirjaus, liikesalaisuusksymykset huomoiden 12. Hankintapäätöksen tekeminen 13. Hankintapäätöksen, sen perusteluiden ja muutoksenhakuohjeiden lähettäminen tarjoajille 14. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintasopimuksen allekirjoitus aikaisintaan 21 päivää hankintapäätöksen tiedoksiannosta tarjoajille. 15. Jälki-ilmoitus 	
D. SOPIMUSKAUSI	

Kuva 1. Hankintaprosessin vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä.

⁷⁶ Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 108–109.

Hankintaprosessi muodostuu toinen toisistaan seuraavista prosessin vaiheista, joista kaikista on pääsääntöisesti laadittava kirjalliset asiakirjat. Hankintaprosessissa on noin viisitoista vaihetta. Vaiheiden määrään ja keston vaikuttavat hankinnan arvo (kynnysarvot), monimutkaisuus, valittu hankintamenettely ja hankintayksikön valmiudet reagoida prosessin aikana tapahtuviin muutoksiin. Hankintayksikön on tärkeää hahmottaa prosessi kokonaisuutena. Mikäli hankintayksikkö lähtee prosessiin valmistautumatta, todennäköisesti aikataulu viivästyy, prosessi joudutaan keskeyttämään tai lopputulos ei vastaa tavoitteita.⁷⁷

3.1.2. EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot

Hankinnan arvo määrittelee käytettävän menettelyn. Osaan hankintoja sovelletaan EU-direktiiveistä johtuvia menettelyjä (EU-hankinnat) ja osaan kansallisia, EU-kynnysarvon alle jääviä hankintoja koskevia menettelyjä (kansalliset hankinnat).⁷⁸

Ennen hankintamenettelyn valintaa ja tarjouspyynnön laatimista hankintayksikön on arvioitava hankinnan ennakoitu arvio. Ennakoidun arvion mukaan määrätty, sovelletaanko säännöksiä EU-kynnysarvot ylittävästä hankinnasta vai säännöksiä kansallisen kynnysarvon ylittävästä, mutta EU-kynnysarvon alittavasta hankinnasta. Hankintasopimuksen ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös mahdolliset vaihtoehdot ja sopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot ja maksut.⁷⁹

⁷⁷ Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 107–108.

⁷⁸ Pekkala & Pohjonen 2012: 39. Lakia ei sovelleta kansallisen kynnysarvion alle jääviin hankintoihin (pienhankinnat). Tietyt hankintatyytit on lisäksi suljettu kokonaan lain ulkopuolelle.

⁷⁹ Kuusniemi-Laine & Takala 2008 : 46–47.

Seuraavassa kuvassa on esitetty hankintoihin sovellettavat EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot⁸⁰.

EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat €	Soveltaminen	Keskeinen sisältö
yli 207 000	<ul style="list-style-type: none"> tavarat ja A-palvelut suunnittelukilpailut 	<ul style="list-style-type: none"> EU-laajuinen ilmoittaminen, direktiivien mukaiset menettelyt
yli 134 000	<ul style="list-style-type: none"> keskushallintoviranomaisten tavarat ja A-palvelut suunnittelukilpailut 	<ul style="list-style-type: none"> B-palvelut; vain jälki-ilmoitus ja teknisiä eritelmiä koskevat säännökset
yli 5 186 000	<ul style="list-style-type: none"> rakennusurakat keskushallintoviranomaisen rakennusurakat 	<ul style="list-style-type: none"> valitusoikeus markkinaoikeuteen
Kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat	Soveltaminen	Keskeinen sisältö
yli 30 000 -	<ul style="list-style-type: none"> tavarat ja palvelut suunnittelukilpailut käyttöoikeusurakat 	<ul style="list-style-type: none"> kotimainen ilmoittaminen neuvottelumenettelyn käyttö laajasti mahdollista
yli 100 000	<ul style="list-style-type: none"> sosiaali- ja terveyspalvelut aikuiskoulutus 	<ul style="list-style-type: none"> valitus markkinaoikeuteen
yli 150 000	<ul style="list-style-type: none"> rakennusurakat 	

Kuva 2. EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot.

⁸⁰ Pekkala & Pohjonen 2012: 39. Euroopan komissio tarkistaa EU-kynnysarvot kahden vuoden välein. Kuviossa esitetyt kynnysarvot ovat tulleet voimaan 1.1.2014 lukien. Hankintalain 21 §:ssä säädetään, miten lakia sovelletaan erilaisissa hankinnoissa. Melko monimutkaiselta vaikuttava pykälä on tarpeen, koska hankintalaki säätelee sekä EU-kynnysarvon ylittävien että alittavien hankintojen menettelyjä. A-palveluilla tarkoitetaan ensisijaisia palveluja esimerkiksi huolto- ja korjauspalveluja. B-palveluilla tarkoitetaan esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluja.

3.1.3. Virhe hankinnasta ilmoittamisessa

Jos hankintayksikkö arvioi hankinnan ennakoitun arvon huolimattomasti ja tarjousten arvo ylittää selvästi kynnysarvon, markkinaoikeus voi valituksesta määrätä hankintayksikön aloittamaan menettelyn uudelleen⁸¹.

Seuraavassa tapauksessa hankintayksikkö arvioi hankinnan kansallisen kynnysarvon alittavaksi eikä julkaisut hankinnasta hankintailmoitusta. Tarjousten arvo ylitti selvästi (60 %) kansallisen kynnysarvon. Hankintayksikön olisi tullut pyrkiä selvittämään ennakoitu arvo esimerkiksi tiedustelemalla alustavasti laitetoimittajalta hankinnan kohteena olevien laitteiden hintoja. Hankintayksikön oli keskeytettävä hankinta ja aloitettava hankintamenettely uudestaan julkaisemalla hankintasäännösten mukainen ilmoitus.

MAO 24.9.2008/389 Hankintayksikkö pyysi tarjouksia kahdesta kopiokoneesta. Hankintayksikkö teki päätöksen hankinnasta, jonka kokonaisarvo oli 24 000 euroa. Hankinnasta ei ollut julkaistu hankintailmoitusta, koska hankintayksikkö oli arvioinut hankinnan jäävän alle kansallisen kynnysarvon 15 000 euroa. MAO piti menettelyä virheellisenä, koska hankintayksikön olisi tullut varmistaa arvio pääpiirteittäin tiedustelemalla laitetoimittajalta alustavasti laitteiden hintoja. Tilanteessa, jossa hankintayksikkö havaitsee saamiensa tarjousten perusteella hankinnan kokonaisarvon selvästi ylittävän ilmoitusrajan, hankinta on keskeytettävä ja hankinnasta on julkaistava hankintalain mukainen ilmoitus.

Seuraavassa tapauksessa hankintayksikön ennakoima arvio hankinnan arvoksi alittui vain 120 eurolla kansallisesta kynnysarviosta. Alin saatu tarjous ylittyi 3 500 eurolla. MAO katsoi, että ottaen huomioon hintojen yleisen kustannuskehityksen sekä tarjouskilpailussa saatujen tarjousten kokonaishinnan, hankintayksikkö ei voinut perustellusti olettaa hankinnan jäävän alle kansallisen kynnysarvon.

MAO 2.12.2009/610 Hankintayksikkö pyysi tarjouksia tilintarkastuspalveluista. Hankinnasta ei julkaistu hankintailmoitusta, koska hankintayksikkö arvioi hankinnan arvon jäävän alle kansallisen kynnysarvon 15 000 euroa. Hankintayksikön ennakoitu hankinnan arvo alittui vain 120 eurolla kansallisesta kynnysarvosta. Saatujen tarjousten kokonaishinta oli 18 500 – 25 000 euroa. Ottaen huomioon hintojen yleisen kustannuskehityksen sekä tarjouskilpailussa saatujen tarjousten kokonaishinnan, MAO katsoi, ettei hankintayksikkö ole perustellusti voinut lähteä siitä, että hankinnan kokonaisarvio alittaa hankintalain mukaisen kansallisen kynnysarvon määrän.

⁸¹ Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 47.

Hankintalakia ei voi myöskään kiertää pilkkomalla hankinta pienempiin osiin eikä tavara- tai palveluhankintaa voi liittää rakennusurakkaan tai hankintoja yhdistellä keinotekoisesti (JulkHankL 20 §). Säännös kieltää pilkkomisen tapauksissa, joissa nimenomaan on hankintalain kiertäminen. Jos hankinta halutaan jakaa osiin, tulee sen perustua taloudellisiin ja teknisiin seikkoihin jotka hankintayksikön tulee pystyä näyttämään toteen. Laajan hankinnan pilkkominen osiin voisi olla tarkoituksenmukaista kilpailuolosuhteiden ja riskinjaon kannalta. Tällöin kunkin erän kilpailuttamisessa on noudatettava hankintalain menettelysäännösten mukaisesti.⁸²

Seuraavassa tapauksessa hankinta oli pilkottu osiin eikä hankinnasta julkaistu hankintailmoitusta. Hankintayksikkö keskeytti hankinnan ja pyysi uusia tarjouksia. MAO:n mukaan keskeyttämiselle oli peruste, koska hankinnasta ei ollut tehty hankintailmoitusta. Hankintayksikön menettely ja perustelu uusien tarjousten pyytämiseksi kuitenkin osoitti, että menettely mahdollisti kielletyn tarjousten tinkimisen. Uusien tarjousten pyytämistä perusteltiin nimenomaan korkeasuhdanteen aiheuttamalla hintojen nousulla. Menettely oli hankintasäännösten vastaista.

MAO 30.6.2009/330 Hankintayksikkö pyysi tarjouksia putki-, ilmasointi- ja sähköuraakoista. Osa hankkeeseen liittyvistä urakoista oli kilpailutettu kansalliset kynnsarvot alittavina ja osa oli tehty suorahankintana. Hankintayksikkö toteutti huomattavan osan hankinnasta ajallisesti lyhyen ajanjakson sisällä tehdyillä erillisillä päätöksillä siten, että kunkin päätöksen mukaan hankinnan arvo olisi jäänyt alle 15 000 euron. Myöhemmin hankintayksikkö hylkäsi kaikki tarjouspyynnön mukaisiksi katsomansa tarjoukset ja päätti pyytää tarjoukset uudelleen. Ratkaisua ei perusteltu ollenkaan. Markkinaoikeudessa hankintayksikkö perusteli ratkaisua viittaamalla korkeasuhdanteen aiheuttamaan urakkahintojen nousuun, minkä vuoksi urakka-aikaa on siirretty keskeyttämällä hankinta. MAO katsoi, että kysymyksessä oli hankintamenettelyn keskeyttäminen ja keskeyttämiselle oli peruste, koska hankinnasta ei ollut julkaistu asianmukaista ilmoitusta. Ottamalla huomioon hankintayksikön perustelu tarjousten uudelleen pyytämiseksi, katsoi MAO, että hankintayksikkö pyrki menettelyllään siihen, että tarjoajat uudessa tarjouskilpailussa antaisivat hinnaltaan halvempia tarjouksia. Menettely mahdollisti kielletyn tarjousten tinkimisen ja vaaransi tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. MAO:n mukaan hankintayksikkö oli menetellyt hankintalain 20 §:n pilkkomiskiellon vastaisesti.

⁸² Eskola & Ruohoniemi 2011: 104.

Seuraavassa tapauksessa kyse oli ilmoitusvirheestä, jonka johdosta hankintayksikkö keskeytti hankintamenettelyn⁸³. KHO:n ratkaisussa todettiin, että hankintamenettely oli virheellistä jo siitä syystä, ettei hankinnasta ollut julkaistu hankintalain edellyttämällä tavalla hankintailmoitusta. Lisäksi hankintayksikön mukaan tarjouspyyntö oli ollut epäselvä. KHO:n mukaan asiassa ei ollut tullut ilmi seikkoja, ettei hankintamenettelyn keskeyttäminen ollut perustunut todellisiin ja perusteltuihin syihin tai että keskeyttäminen olisi vaikuttanut tarjoajiin syrjivästi.

Ratkaisun mukaan hankintamenettelyn keskeyttämisen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta ei ollut oikeudellista merkitystä sillä, että hankintayksikkö keskeytti hankintamenettelyn vasta sen jälkeen, kun valittaja teki hankintaoikaisun hankintayksikölle ja valituksen markkinaoikeudelle. Merkitystä ei ollut myöskään sillä, perusteltiinko keskeyttämisspätöstä valittajan hankintaoikaisussaan tai valituksessaan esittämällä seikoilla tai että keskeyttämisspätös tehtiin vasta hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Edellytyksenä keskeyttämisspätöksen tekemiselle ei ole lain esityöt huomioon ottaen ole poikkeuksellisten seikkojen olemassaolo.

KHO 27.3.2015/862. Hankintayksikkö pyysi tarjouksia terveyskeskuksen automaattisen paloilmotusjärjestelmän uusimisesta sekä järjestelmän vuosittaista huoltoa koskevasta optiosta. Hankintayksikkö sai viisi tarjousta. Hankintayksikkö valitsi toimittajaksi A:n, mutta keskeytti hankintaoikaisun johdosta myöhemmin hankinnan. Hankinnan keskeyttämistä hankintayksikkö perusteli tarjouspyynnön epäselvyydellä. MAO katsoi, että koska hankinnasta ei ollut hankintalaissa edellytillä tavalla julkaistu hankintailmoitusta, hankintamenettelyn jatkaminen ei ollut mahdollista, vaan virheellinen hankintamenettely oli voitu ja oli tullutkin keskeyttää. KHO:n ratkaisun mukaan MAO:n päätöksen lopputulosta ei muutettu.

Ostettava tavara, palvelu tai urakka on yksilöitävä numerokoodilla. Virheellisen koodin käyttö on verrattavissa ilmoitusvirheeseen, joten virhettä ei voi korjata muuten kuin ilmoittamalla hankinnasta uudelleen oikealla koodilla.⁸⁴ Hankintayksikön tulee olla huolellinen siinä, millä koodilla yksilöi hankinnan.

Seuraavassa tapauksessa hankintailmoituksessa oli käytetty väärää CPV-koodia, mikä oli estänyt valittajaa osallistumasta tarjouskilpailuun. Hankintalain esitöissä ja vakiin-

⁸³ Ks. myös MAO 15.2.2012/47.

⁸⁴ Pekkala & Pohjonen 2012: 289–290. Ks. myös MAO 4.4.2013/136-137 ja MAO 31.10.2013/387.

tuneessa oikeuskäytännössä asianosaisena on pidetty lähinnä alalla toimivaa yrittäjää, jolla on tai olisi ollut mahdollisuus saada tarjouksensa hyväksytyksi oikein toteutetussa hankintamenettelyssä⁸⁵. Hankintayksikön tulee olla tarkka koodin käytössä.

MAO 16.8.2013/322. Valittaja vaati hankintapäätöksen kumoamista, koska hankintailmoituksessa on käytetty väärää CPV-koodia, mikä on estänyt potentiaalisia tarjoajia, kuten valittajaa osallistumasta tarjouskilpailuun. Hankintayksikkö kumosi hankintapäätöksen ja keskeytti hankintamenettelyn. Valitus pääasian kohdalta jätettiin tutkimatta, koska hankintamenettely oli keskeytetty ja hankintapäätös kumottu.

3.1.4. Tulkinnanvarainen tai puutteellinen tarjouspyyntö

Hankintalain 40.1 ja 2 §:n mukaan tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjous on oltava perillä määräajassa. Jos hankintailmoitus ja tarjouspyyntö eroavat sisällöltään, noudatetaan hankintailmoituksessa ilmoitettua. Oikeuskäytännössä on yhtenä yleisimpänä ongelmana pidetty tarjouspyynnön puutteellisesta, virheellisestä tai epäselvästä sisällöstä aiheutuvaa tarjousten vertailukelvottomuutta.⁸⁶

Hankintalain 41§:ssä on säädetty tarjouspyynnön sisällöstä. Tarjouspyynnössä tai soveltuvin osin hankintailmoituksessa on oltava muun ohella hankinnan kohteen määrittely, tarjouksen valintaperuste sekä käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta tarjouksen vertailuperusteet.⁸⁷

⁸⁵ HE 190/2009 vp s. 59.

⁸⁶ Eskola & Ruohoniemi 2011: 249. Eeva Kiviniemen selvityksen ”Hankintaprosessin virheet markkinaoikeuden käytännössä 07/2010 - 06/2011” mukaan yli puolessa markkinaoikeuden päätöksistä (54/95) MAO totesi tarjouspyyntövaiheessa yhden tai useampia virheellisiä toimintatapoja Kun tarjouspyyntöä koskevia virheitä oli 54 päätöksessä, vertailuperusteiden puutteellista esittämistä oli niissä 45 mainintaa. Samansuuntaiseen tulokseen on tullut Jukka-Pekka Tyni vuotta aikaisemmin 2010 pro gradu – tutkielmassaan ”Julkisten hankintojen tarjousvertailun ongelmakohdat vuosien 2008-2009 markkinaoikeuskäytännön perusteella”s. 47. Hänen mukaansa selkeästi suurin syy tarjousvertailun epäonnistumiseen oli vertailuperusteiden asettamisen virheet, kuten vertailuperusteiden yksilöimättömyys, kiellettyjen vertailuperusteiden käyttö sekä vertailuperusteiden painottamisen ongelmat. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta 2009: 267 osoitti, että hankintalainsäädännön soveltamisongelmia esiintyy lähinnä tarjouspyynnön laatimisessa ja tarjousvertailussa. Tutkimuksen mukaan myös markkinaoikeuden käsittelyajat ovat liian pitkät. Tutkimus on tehty ennen vuoden 2010 oikeussuojauudistusta, jolla pyrittiin mm. käsittelyaikojen lyhentämiseen.

⁸⁷ Tapola 2012: 20–21.

Tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset on suljettava tarjouskilpailusta (JulkHankL 46.1 §). Säännöksen esitöiden mukaan tarjouksen poissulkemista tulee arvioida tarjoajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta.⁸⁸ Tarjoajien tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää, että tarjousten valintaan vaikuttavia seikkoja ei muuteta tarjousmenettelyn aikana. Tarjouspyyntöä voidaan kuitenkin joutua selventämään ja täydentämään tarjousaikana.⁸⁹

Hankintayksikkö huomaa tarjouspyynnön epäselvyyden usein silloin, kun tarjoajat esittävät tarjousten jättöaikana lisäkysymyksiä tarjouspyyntöön liittyen. Hankintayksikkö voi saattaa tarjouspyynnön hankintalain mukaiseksi vastaamalla kysymyksiin. Tarjouspyynnön täsmentämisessä tulee varmistaa tarjoajien tasapuolinen kohtelu. Lisäkysymysten vastauksista tulee osa tarjouspyyntöaineistoa.⁹⁰

Mikäli tarjouspyyntö sisältää merkittäviä puutteita, on oikeuskäytännössä pääsääntöisesti velvoitettu hankintayksikkö järjestämään tarjouskilpailu uudestaan⁹¹. Huomioitava on lisäksi, että mikäli puutteet ovat olennaisia niin, että mahdollisesti myös uudet tarjoajat voisivat olla kiinnostuneita muuttuneista hankintaehdoista, on hankintaprosessi aloitettava alusta⁹².

Hankintayksikön on noudatettava hankintalakea hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa. Tarjouspyyntö on hankintamenettelyn tärkein asiakirja. Markkinaoikeus antanut lukuisia ratkaisua hankintamenettelyn keskeyttämisen sallittavuudesta, kun kyseessä on ollut tulkinnanvarainen tai virheellinen tarjouspyyntö⁹³.

Hankintayksikkö määrittelee hankinnan kohteelta vaadittavat ominaisuudet, hankintalake ei ota kantaa siihen. Seuraavassa tapauksessa hankintayksikkö oli epäonnistunut hankinnan kohteen määrittelyssä ja tarjouspyynnön laadinnassa. Hankintayksikkö oli

⁸⁸ HE 50/2006 vp. s. 91. Tapola 2012: 17.

⁸⁹ Pekkala & Pohjonen 2012: 464.

⁹⁰ Tapola:2012: 30.

⁹¹ Eskola & Ruohoniemi 2011: 250.

⁹² Pekkala & Pohjonen 2012: 465.

⁹³ Ks. myös MAO 19.2.2007/49, MAO 23.11.2007/423, MAO 5.9.2008/358, MAO 13.10.2008/416, MAO 25.2.2009/102–103, MAO 27.2.2009/108, MAO 11.3.2009/123, MAO 18.3.2009/131, MAO 11.5.2012/178, MAO 12.10.2012/341, MAO 19.10.2012/353, MAO 5.11.2012/364, MAO 23.10.2013/382, MAO 25.11.2013/45 ja MAO 28.8.2014/594–595.

saanut kaksi tarjousta, joista molemmat olivat tarjouspyynnön mukaisia. Tarjousten vertailun jälkeen hankintayksikkö joutui toteamaan, että tarjottavat videovarmennusjärjestelmät eivät olleet hankintayksikön tarpeisiin sopivia. Tarjouspyyntö ei ollut hankintalain vastainen, mutta hankintayksikön kannalta puutteellinen koska ei mahdollistanut tarpeisiin sopivaa hankintaa. Hankintayksiköllä oli MAO:n ratkaisun mukaan todellinen syy keskeyttää hankinta. Hankintayksikkö ei saadun selvityksen perusteella ollut menetellyt valittajaa kohtaan syrjivästi.

MAO 9.8.2013/310. Hankintayksikkö keskeytti hankintamenettelyn epäselvän ja tulokinnanvaraisen tarjouspyynnön vuoksi, koska tarjouspyynnössä ei ollut onnistuttu määrittelemään hankinnan kohdetta sellaisella tarkkuudella, että tarjouspyyntö olisi mahdollistanut olemassa olevan tarpeen mukaisten ja keskenään vertailukelpoisten tarjousten antamisen. Hankintayksiköllä on markkinaoikeuden mukaan harkintavaltaa hankinnan kohteen ja sille asetettävien vähimmäisvaatimusten määrittämisessä. Hankintayksikkö on siten tämän harkintavaltansa puitteissa voinut edellyttää hankittavalta tulospalvelujärjestelmältä, että ajanoton videovarmennuksen tulee toimia itsenäisenä ajanottojärjestelmänä. Kun vaatimus ei ollut tarjouspyynnössä ja kun hankintayksikkö on saamiensa tarjousten perusteella voinut todeta, että tarjouspyyntö ei ole johtanut sanotun vaatimuksen täyttäviin tarjouksiin, hankintayksiköllä on hankintalain 73 a §:ssä tarkoitettu todellinen ja perusteltu syy hankintamenettelyn keskeyttämiseen. Hankintayksikkö ei menetellyt hankintasäännösten vastaisesti keskeyttäessään hankintamenettelyn.

Seuraavassa tapauksessa hankintayksikkö keskeytti hankinnan perustellen keskeyttämistä samoilla perusteilla kuin valittaja eli tarjouskilpailun voittaneen tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuudella (hankintalain 46 §:n mukaan tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset on suljettava tarjouskilpailusta). Valitusta pääasian kohdalta ei tutkittu, koska hankinta oli keskeytetty eikä hankintapäätöstä ollut enää olemassa.

MAO 20.5.2014/324–325. Valittaja vaati hankintayksikön kumoamaan hankintapäätöksensä, koska voittaneen tarjoajan tarjous oli tarjouspyynnön vastainen maksun tarkastusvälin ja maksun määräytymisperusteiden mukaan. Hankintayksikkö kumosi hankintapäätöksen sen jälkeen, kun asiasta oli tehty valitus ja keskeytti hankintamenettelyn. Hankintayksikkö perusteli keskeyttämistä samoilla perusteilla kuin valittaja. Tarjouskilpailun voittanut yritys valitti markkinaoikeuteen ja vaatii hankintayksikön hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevan hankintaaoikaisupäätöksen kumoamista. Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan hankintayksikkö ei menetellyt hankintasäännösten vastaisesti keskeyttäessään hankintamenettelyn.

Seuraavassa tapauksessa hankintayksikkö perusteli hankinnan keskeyttämistä muun ohella sillä, että hankintamenettelyssä oli käytetty tarjousten vertailuperusteena kiell-

tyjä referenssejä⁹⁴. isäksi tarjousten vastaanottamisen jälkeen tehdyt muutokset vertailuperusteisiin olivat vaarantaneet tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. MAO:n ratkaisun mukaan hankinnan keskeyttäminen perustui todellisiin syihin eikä asiassa ole ilmennyt seikkoja, joiden mukaan hankintayksikkö olisi menetellyt valittajaa kohtaan syrjivästi.

MAO 30.6.2014/493–494. Kyse oli jätteenpolttolaitoksen hankinnasta. Kyseisen hankinnan kilpailuttamisesta säädetään erityisalojen hankintalain (349/2007, hankinnan keskeyttämistä koskeva säännös vastaa hankintalain säännöstä). Valittaja vaati hankintayksikön kumoamaan hankintapäätöksensä. Hankintayksikkö kumosi hankintapäätöksen sen jälkeen, kun asiasta oli tehty valitus ja keskeytti hankintamenettelyn. Perusteluna keskeyttämiselle oli se, että tarjouspyynnössä ilmoitettu referenssejä koskeva vertailuperuste oli hankintalainsäädännön vastainen, minkä vuoksi kyseinen vertailuperuste on poistettu. Lisäksi vertailuperusteisiin tehdyt muutokset ovat olleet niin olennaisia, että hankintamenettely on myös tältä osin todennäköisesti rikkonut hankintasäännöksiä. Kolmantena syynä oli, että markkinaoikeuskäsittely vaarantaa koko laitoshankinnan. Tarjouskilpailun voittanut yritys teki valituksen hankintamenettelyn keskeyttämisestä ja hankintapäätöksen kumoamisesta. Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan hankintayksikkö ei menetellyt hankintasäännösten vastaisesti keskeyttäessään hankintamenettelyn.

Hankintaprosessissa tapahtunut virhe ei kuitenkaan aina ole hyväksyttävä peruste hankintamenettelyn keskeyttämiselle. Virheen on oltava hankintasäännösten vastainen ja siitä on selvästi aiheuduttava vahinkoa asianosaiselle. Toisin sanoen virheellisuuden on oltava sellainen, että sillä voi olla vaikutusta menettelyn lopputulokseen. Esimerkiksi tarjousten voimassaolon umpeutumista, vaikka se muodollisesti estääkin sopimuksen syntymisen, ei ilman erityisiä syitä voida pitää perusteena hylkäävän hankintapäätöksen tekemiselle, koska hankintapäätöksen tekemisen viivästyminen on johtunut hankintayksiköstä itsestään.⁹⁵

Seuraavassa oikeustapauksessa markkinaoikeuden ratkaisun mukaan hankintayksikkö ei perustellut hankintamenettelyn keskeyttämistä muulla seikalla kuin pisteytysvirheellä. Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan hankintayksikkö olisi voinut korjata virheen ilman uuden kilpailutuksen järjestämistä ja tämän vuoksi hankintamenettelyn keskeyttäminen oli hankintasäännösten vastaista.

⁹⁴ HE 50/2006 vp s. 116. Tarjousten valinnassa käytettävien vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen eikä ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuteen liittyviä tekijöitä tulisi käyttää tarjousten arvioinnissa.

⁹⁵ Lindfors 2005: 44.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen ei ole sallittua, jos hankintayksikkö voi oikaista pisteiden laskussa tekemänsä virheellisen päätöksen edellytyksellä, että tarjouspyyntö ei ole virheellinen tai tulkinnanvarainen. Hankintamenettelyn keskeyttäminen ja uuden tarjouskilpailun aloittaminen ei toimenpiteenä suhteellisuus periaatteen mukaisesti ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

MAO 2.7.2013/289. Hankintayksikkö keskeytti hankintaoikaisuvaatimuksen johdosta hankinnan ja poisti tekemänsä hankintapäätöksen sekä päätti käynnistää hankinnasta uuden tarjouskilpailun. Hankintayksikkö perusteli hankinnan keskeytystä menettelyssä tapahtuneella pisteytysvirheellä. Valittajan mukaan tarjousten pisteytyksen virheet voitiin oikaista laskemalla pisteet uudelleen tarjouspyynnön mukaisesti, koska tarjouspyyntö ei ollut pisteytyksen osalta tai muutenkaan virheellinen, puutteellinen tai tulkinnanvarainen. Virheen korjaaminen ei edellyttänyt hankintamenettelyn keskeyttämistä. Markkinaoikeuden mukaan keskeyttäessä hankintayksikön on otettava huomioon suhteellisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimukset. Markkinaoikeus totesi, että asiassa ei ole kysymys siitä, että hankintayksikkö olisi keskeyttänyt hankintamenettelyn ja päättänyt jättää hankinnan tekemättä. Sen sijaan hankintayksikkö on nimenomaisesti päättänyt käynnistää hankinnasta uuden tarjouskilpailun. Hankintayksikkö ei ole tekemässään päätöksessä esittänyt hankintamenettelyn keskeyttämiselle muita perusteluja kuin viittauksen tarjousten pisteytyksen virheellisyydestä. Markkinaoikeuden mukaan mainitulla perusteella hankintamenettelyn keskeyttäminen ei ole ollut suhteellisuusperiaatteen mukaista, koska hankintayksikkö olisi voinut oikaista mahdollisen pisteytyksen virheellisyyden jo saamiensa tarjousten perusteella ilman uuden kilpailutuksen järjestämistä. Hankintayksikkö ei myöskään ole päätöksessään riittävän seikkaperäisellä tavalla esittänyt päätöksen perusteluja, eikä päätöksessä ole ilmoitettu, minkä alueiden osalta hankintamenettely on keskeytetty. Hankintayksikkö on menetellyt hankinnan keskeyttäessään julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. Markkinaoikeus kumosi hankintayksikön hankintaoikaisupäätöksen.

Seuraavassa tapauksessa korkein hallinto-oikeus pyysi tapauksessa Kauppatalo Hansel ennakkoratkaisua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta Euroopan yhteisön oikeutta koskevaan tulkintakysymykseen. Kysymys kuului: voiko alimman hinnan periaatteella tarjouskilpailun aloittanut hankintaviranomainen keskeyttää tarjouskilpailun hankintaa tekemättä havaittuaan tarjousten tutkimisen ja vertailun jälkeen, että tarjouspyynnön sisällön vuoksi ei ole mahdollista tehdä hankintaa kokonaiskustannuksiltaan edullisimmalla tavalla? Hankintayksikön tarjouspyynnön mukaisena vertailuperusteena käytettiin halvinta hintaa eikä kokonaistaloudellista edullisuutta.

Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan hankintamenettelyn keskeyttäminen on mahdollista, vaikka kyseessä olisi hankintayksikön oma virhe, kunhan hankintayksikkö kohtelee tarjouskilpailuun osallistujia yhdenvertaisesti ja syrjimättä. Tuomioistuimen mukaan han-

kinnan keskeyttäminen ei tarkoittaisi vakavien ja poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa.

Mielestäni oikeustapaus on käytännön hankintatoimen kannalta merkittävä. Hankintalain tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, jonka mukaisesti hankintayksikön tavoitteena on hinta-laatu suhteiltaan paras hankinta. Hankintalain 62 §:n mukaan tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan kohteeseen liittyvien vertailuperusteiden mukaan, tai se joka on hinnaltaan halvin.

Hankintayksikkö voi tarjousten tarkastelun jälkeen joutua myöntämään, että tarjouspyyntö on siten epäonnistunut, että tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen hyväksyminen johtaisi hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti huonoon lopputulokseen. Hankintayksikkö voi keskeyttää hankintamenettelyn edellyttäen, että noudattaa tarjouskilpailuun osallistuneiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja syrjimättömyyttä. Ratkaisun mukaan hankintayksikkö voi keskeyttää hankinnan, vaikka kyse olisikin sen omasta virheellisestä arvioinnista.

KHO 1.7.2002:49. Vuosikirjaratkaisu. Kauppatalo Hansel Oy vastaan Imatran kaupunki. Korkein hallinto-oikeus pyysi ennakkoratkaisua Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimelta, voidaanko hankintamenettely keskeyttää koskien virheelliseen arviointiin siihen nähden, jota käytetään taloudellisesti edullisimman tarjouksen valitsemiseksi.

EYT asia C-244/02. Kauppatalo Hansel Oy vastaan Imatran kaupunki. Ratkaisun mukaan alimman hinnan periaatteella tarjouskilpailun aloittanut hankintaviranomainen voi keskeyttää hankintamenettelyn hankintaa tekemättä havaittuaan tarjousten tutkimisen vertailun jälkeen tehneensä virheitä arvioinneissaan ennen tarjouskilpailua sillä tavoin, että tarjouspyynnön sisällön vuoksi sen ei ole mahdollista valita taloudellisesti edullisinta tarjousta, edellyttäen, että hankintaviranomainen noudattaa tällaista päätöstä tehdessään hankintoja koskevia yhteisön oikeuden perussääntöjä, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Euroopan yhteisön määräyksessä 16.10.2003, Kok. 2003; s. I-I12139 on katsottu, ettei tämä kuitenkaan tarkoita, että kyseisen hankintaviranomaisen olisi saatettava sopimustentekomenettely päätökseen tai, että hankinnan keskeyttäminen tarkoittaisi vakavien tai poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa.

KHO 18.3.2004:29. Vuosikirjaratkaisu.. Ennakkoratkaisun jälkeen KHO teki päätöksen edellä mainitussa asiassa. Alimman hinnan periaatteella tarjouskilpailun aloittanut hankintaviranomainen ei menetellyt hankintalainsäädännön vastaisesti, kun se keskeytti hankintamenettelyn hankintaa tekemättä havaittuaan tarjousten tutkimisen ja vertailun jälkeen, että tarjousten tutkimisen ja vertailun jälkeen, että tarjouspyynnön sisällön

vuoksi sen ei ollut mahdollista tehdä hankintaa kyseisen tarjouspyynnön perusteella kokonaiskustannuksiltaan edullisimmalla tavalla.

3.1.5. Hankintalain kiertäminen ja näennäinen tarjouskilpailu

Hankintaa ei saa keskeyttää, jos keskeyttämisen tarkoituksena on kiertää lain säännösten soveltaminen tai estää tarjoajan mahdollisuus saada oikeussuojaa. Hankintamenettelyn keskeyttäminen ei perustu todellisiin syihin, jos hankinnasta on vireillä valitus, jonka jälkeen hankintayksikkö keskeyttää hankintamenettelyn ajatuksin, että muutoksenhakuviranomaisen ei anna asiasta päätöstä, koska hankintamenettely on keskeytetty.

Seuraavassa tapauksessa hankintayksikkö hylkäsi kaikki saamansa tarjoukset ja pyysi uudet tarjoukset. Kilpailuneuvoston ratkaisun mukaan hankinnan keskeyttämiselle tulee olla peruste. Kilpailuneuvosto katsoi, että hankintayksikön tarkoituksena oli välttää hankintamenettelyn oikeellisuuden arviointi ja estää asianosaisen oikeussuojan saaminen.

KN 17.9.2001 diaarinumero 143/690/2000. Hankintayksikkö ei voi vapaasti päättää tarjousten hylkäämisestä ja samalla uusien tarjousten pyytämisestä, vaan tarjousten hylkäämiselle ja uusien tarjousten pyytämiselle tulee olla hyväksyttävä syy. Sellainen menettely ei ole hyväksyttävä, jossa avoimen tarjouskilpailun järjestänyt hankintayksikkö pyytämällä uusia tarjouksia tosiasiallisesti pyrkii varaamaan toiselle sijalle tai tätä huomomin sijoittuneelle tarjoajalle tilaisuuden parantaa tarjoustaan. Hyväksyttävää ei ole myöskään se, että hankintayksikkö ei tee ratkaisua järjestetyn tarjousmenettelyn pohjalta, vaan ilmoittaa aloittavansa kokonaan uuden hankintamenettelyn, jos hankintayksikön tarkoituksena on näin välttää hankintamenettelyn oikeellisuuden arviointi kilpailuneuvostossa ja siten estää mahdollisesti tarjoajan mahdollisuus saada oikeussuojaa.

Seuraavaa tapausta käsiteltiin jo ilmoitusvirheen kohdalla. Hankintayksikön ilmoittama peruste hankinnan keskeyttämiselle ilmaisee sen, että hankintayksikön tarkoituksena on hankintalain kiertäminen ja kielletyn tinkimisen mahdollistaminen.

MAO 30.6.2009/330. Hankintayksikkö oli hylännyt kaikki tarjouspyynnön mukaisiksi katsomansa tarjoukset ja päättänyt pyytää tarjoukset uudelleen. Tehtyä ratkaisua ei päätöksessä perusteltu lainkaan. Markkinaoikeudessa hankintayksikkö perusteli ratkaisuun viittaamalla korkeasuhdanteen aiheuttamaan urakkahintojen nousuun, minkä vuoksi urakka-aikaa on siirretty keskeyttämällä hankinta. Markkinaoikeuden mukaan kyse oli hankintamenettelyn keskeyttämisestä. Hankintayksikkö laiminlöi hankintailmoituksen

julkaiseminen pyytäessään tarjouksia uudelleen. Ottaen huomioon hankintayksikön markkinaoikeudelle ilmoittama peruste tarjousten uudelleen pyytämiseksi, markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on pyrkinyt menettelyllään siihen, että tarjoajat uudessa tarjouskilpailussa antaisivat hinnaltaan halvempia tarjouksia. Hankintayksikön menettely on mahdollistanut kielletyn tarjousten tinkimisen ja siten vaarantanut tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Hankintayksikkö menetteli hankintalainsäädännön vastaisesti keskeyttäessään hankinnan.

Seuraavassa tapauksessa hankinnan keskeyttämiselle ei ole ollut todellista perustetta. Tapauksesta saa sen käsityksen, että hankintasäännöksistä välittämättä hankintayksikkö halusi kaikin tavoin, että A tekee selvitystyön.

MAO 4.11.2009/539–540. Hankintayksikkö pyysi kansallisella hankintailmoituksella ja tarjouspyynnöllä tarjouksia ruokapalveluiden selvitystyön konsulttipalveluista. Palvelun tekijäksi valittiin A. B valitti asiasta markkinaoikeuteen ja perusteli valitusta sillä, että tarjouspyyntö oli tulkinnanvarainen ja tarjousten vertailu oli suoritettu virheellisesti käyttäen vertailuperusteena referenssejä. Hankintayksikkö ei ollut suorittanut vertailua tasapuolisesti ja syrjimättä. Lisäksi hankintapäätös oli perusteltu puutteellisesti. Markkinaoikeus kielsi hankintayksikköä väliaikaisesti tekemästä sopimusta A:n kanssa. Sen jälkeen hankintayksikkö päätti hylätä kaikki hankintaan liittyvät tarjoukset ja keskeyttää hankinnan. Hankintayksikkö pyysi keskeyttämisen jälkeen A:lta uuden tarjouksen ja tilasi sitten tarjouksen mukaisen palvelun A:lta. Hankintayksikkö oli ilmoittanut supistaneensa selvitystyötä koskevaa hanketta siten, että hankinnan arvo oli jäänyt alle 15000 euron. Hankintayksikkö on hakijan (valittajan) mukaan pyrkinyt tahallisesti kiertämään markkinaoikeuden väliaikaista kieltoa koskevaa päätöstä ja menetellyt päätöksen vastaisesti. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö ei ollut esittänyt hyväksyttävää syytä keskeyttää aloittamansa hankintamenettelyn tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua vaarantamatta, kun samaan aikaan tai ainakin jokseenkin välittömästi hankinnan keskeyttämistä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen sen tarkoituksena oli kuitenkin hankkia puheena oleva palvelu tarjouskilpailun voittaneelta tarjoajalta. Hankinnan keskeyttäminen ei siten ole ollut todelliseksi tarkoitettu toimenpide. Näin toimiessaan hankintayksikkö oli menetellyt hankintasäännösten vastaisesti.

Hankintamenettelyn voi keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä. Koska hankintamenettelyn tulee pääsääntöisesti johtaa hankintasopimuksen tekemiseen, ei hyväksyttävää ole hankintamenettelyn aloittaminen ilman aikomusta tehdä hankintasopimusta esimerkiksi markkinatilanteen kartoittamiseksi.⁹⁶

Hankintalaki ei aseta esteitä kilpailuttaa sellaisia hankkeita, joita on aikaisemmin tuotettu omana työnä. Mikäli kilpailu järjestetään ja tavoitteena on hankintasopimuksen tekeminen, on tarjousten valinnassa noudatettava hankintalainsäädäntöä. Oman yksikön

⁹⁶ HE 182/2010 vp. s. 22.

tulee tällöin myös tehdä tarjous ja sitä on kohdeltava tarjouskilpailussa samoin kuin muitakin tarjoajia. Hankintalain mukaista tarjouskilpailua ei tulisi järjestää, jos järjestelyn tarkoituksena on ainoastaan mitata hankintayksikön oma yksikön toiminnan tehokkuutta. Tällöin kyseessä on näennäinen tarjouskilpailu, eikä järjestely vastaa hankintalain tarkoitusta. Oman yksikön toiminnan arviointi on osa toiminnan suunnittelua ja tehtävä ennen tarjouskilpailun järjestämistä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tarjouskilpailu on vietävä loppuun eikä hankintayksikkö voi keskeyttää hankintaa ja siirtyä takaisin omana työnä tekemiseen.⁹⁷

Virtasen mukaan kilpailutettua hankintaa ei tulisi keskeyttää ja siirtyä omaan työhön myöskään tapauksessa, jossa oma yksikkö ei ole osallistunut tarjouskilpailuun. Omaan työhön siirtyminen ja hankinnan keskeyttäminen on kuitenkin mahdollista korkeiden hintojen tai muuttuneiden olosuhteiden takia, jolloin hankintakokonaisuutta voidaan jatkaa omana työnä. Virtanen on pohtinut myös tilannetta, jolloin oma yksikkö on antanut tarjouksen, joka on muiden tarjousten tavoin hankintayksikön mielestä liian kallis. Mikäli hankinnan keskeyttäminen johtaisi siihen, että oma yksikkö tuottaa tosiasiallisesti palvelut esimerkiksi siten, että hinnasta tarjouskilpailun jälkeen neuvotellaan oman yksikön kanssa, on menettely hänen mielestään syrjivää ja hankinnan keskeyttäminen lainvastaista. Selkeää vastausta lainsäädännöstä asiaan ei ole.⁹⁸

Seuraavassa tapauksessa hankintayksikkö oli sisällyttänyt tarjouspyyntöön myös sellaisia kokonaisuuksia, joita aikaisemmin oli tehty omana työnä. Tarjouspyynnön on katsottava sitovan myös hankintayksikköä. Hankintayksikkö ei hankinnan keskeyttämistä koskevassa päätöksessään perustellut keskeytystä siltä osin, että olikin päättänyt toteuttaa osan laboratoriotutkimuksista omana työnä. MAO katsoi, että omana työnä teettämisen ja kilpailuttamisen välillä tulee tehdä ennen tarjouskilpailun käynnistämistä.

MAO 14.5.2004/95. Hankintayksikkö oli pyytänyt tarjouksia laboratoriotutkimuksista. Hankintapäätöksessä ei ollut tietoa tarjouskilpailun ratkaisusta siltä osin, kuin hankintayksikkö oli päättänyt toteuttaa osan tarjouspyynnössä olleista laboratoriotutkimuksista omana työnä. Hankinnan keskeyttämiselle pitää olla perusteltu syy. Hankintayksikkö ei näin ollen voi tarjouskilpailun käynnistettyään vapaasti päättää tarjousten hylkäämisestä ja palvelun tuottamisesta omana työnä. Hankintayksikön on kuitenkin tehtävä va-

⁹⁷ Eskola & Ruohoniemi 2011: 24.

⁹⁸ Virtanen 2008: 760.

linta omana työnä teettämisen ja kilpailuttamisen välillä jo ennen hankintamenettelyn käynnistämistä. Sen jälkeen, kun hankintayksikkö on aloittanut tarjouskilpailun, hankintayksikkö voi ainoastaan todennettavalla ja hyväksyttävällä perusteella palata siihen vaihtoehtoon, että se toteuttaakin palvelun omana työnä. Hyväksyttävän syyn arvioiminen tapahtuu tapauskohtaisesti. Hankinnassa on menetelty hankintalain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti.

Seuraavassa tapauksessa hankintayksikkö oli keskeyttänyt sellaisen kolmen tutkimuksen osalta hankinnan, jotka aiemmin oli hankittu ostopalveluna ja päättänyt siirtyä niiden osalta oman laboratorion toiminnaksi. Tässä tapauksessa MAO hyväksyi omaan työhön siirtymien osassa hankintaa. Siirtoa perusteltiin olosuhteiden ja tutkimusmäärien olennaisella muutoksella lyhyellä aikavälillä.

MAO 2.11.2006/240. Hankintayksikkö oli pyytänyt tarjouksia laboratoriotutkimuksista. Hankintayksikkö oli keskeyttänyt hankintamenettelyn kolmen tutkimuksen osalta ja ilmoittanut, että niiden siirtäminen ostopalvelusta sairaalan oman laboratorion toiminnaksi oli tullut ajankohtaiseksi olosuhteiden ja tutkimusmäärien olennaisella muutoksella lyhyellä aikavälillä. Markkinaoikeus katsoi, ettei hankintayksikön menettely ollut syrjivää.

3.2. Muut syyt hankinnan keskeyttämiseen

3.2.1. Hankinnan tarpeen tai kohteen muuttuminen

Oikeuskäytännön mukaan hankintayksikkö voi keskeyttää hankintamenettelyn, jos hankinnan tarve muuttuu kesken hankintamenettelyn edellytyksellä, että tarjouskilpailuun osallistuneita ei kohdella syrjivästi. Markkinaoikeus on antanut lukuisia ratkaisuja hankinnan keskeyttämisestä, kun kyseessä on hankinnan tarpeen tai kohteen muuttuminen⁹⁹.

Seuraavassa tapauksessa hankintayksikkö oli pyytänyt tarjouksia ostoliikennepalveluista. Hankintayksikkö sai tarjouksia, joiden mukaan liikennöinti tarjouduttiin hoitamaan asiakastuloilla. Koska hankinnan kohde muuttui, katsoi KHO, että hankinta voitiin keskeyttää.¹⁰⁰

⁹⁹ Ks. myös MAO 30.9.2004/193, MAO 30.9.2004/194, MAO 2.11.2006/240, MAO 2.3.2007/76, MAO 12.9.2007/320, MAO 2.6.2009/259, MAO 9.3.2012/76–77 MAO 4.9.2012/298 ja MAO 27.2.2014/125.

¹⁰⁰ Ks. myös KHO 12.11.1997/2859.

KHO 15.4.1999/770. Lääninhallitus oli järjestänyt tarjouskilpailun hankkiakseen henkilöliikennelaissa tarkoitettuja ostoliikennepalveluja. Lääninhallitus on kuitenkin saatuun tarjouskilpailuun tarjouksia, joissa puheena oleva liikenne on tarjouduttu hoitamaan linjaliikenneluvan perusteella asiakastuloilla, päättänyt keskeyttää hankintamenettelyn tekemättä siinä tarkoitettua hankintaa. KHO katsoi, että lääninhallitus oli voinut luopua liikenteen järjestämisestä ostopalveluna sen jälkeen, kun se tietoon oli tullut, että liikenteen hoitaminen oli mahdollista linjaliikenneluvan nojalla asiakastulojen varassa.

Myös seuraavassa tapauksessa oli hankinnan kohteen muuttuminen, kun yksi tarjouskilpailuun osallistuneista ilmoitti, että yhtiö alkaa lentää kyseessä olevaa reittiä kaupallisin ehdoin.

KHO 15.12.2005/3357. Hankintayksikkö pyysi tarjouksia lentoliikennettä koskevasta julkisesta hankinnasta. Tarjouspyynnössä ilmoitettiin, että tarjouspyyntö on voimassa vain siinä tapauksessa, ettei mikään yhtiö ilmoitaudu hoitamaan kyseessä olevaa lentoliikennereittiä kaupallisin ehdoin. Yksi tarjouskilpailuun osallistuneista lentoyhtiöistä ilmoitti, että yhtiö alkaa lentää kyseessä olevaa reittiä kaupallisin ehdoin. Hankintayksikkö ei menetellyt hankintasäännösten vastaisesti keskeyttäessään hankintamenettelyn.

Seuraavassa tapauksessa olosuhteet olivat muuttuneet tarjouskilpailun aikana. Perustelujen mukaan suunnitelmat olivat muuttuneet johtuen lainsäädännön ja organisaation muutoksista. Perusteet hankinnan keskeyttämiselle olivat KHO:n ratkaisun mukaan todellisia.

KHO 27.3.2015/861. Hankintayksikkö pyysi kansallisella hankintailmoituksella tarjouksia työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinnasta vuosille 2013 - 2014. Hankintayksikkö valitsi palvelun tuottajaksi A:n. Hankintayksikkö keskeytti myöhemmin hankintamenettelyn koulutuskuvauksen 13007 osalta. Hankintayksikkö perusteli hankinnan keskeyttämistä muun ohella sillä, että hankintaa koskevat suunnitelmat olivat muuttuneet tarjouskilpailun aikana. Lainsäädäntö koulutuksen osalta oli muuttumassa ja tulossa oli organisaatiomuutos. Hankintayksikkö tarkastelee uudelleen maahanmuuttajien koulutuspalvelun sisällöt ja määrät. MAO katsoi, että hankintamenettelyn keskeyttäminen oli perustunut todellisiin ja perusteltuihin syihin. Hankintayksikkö ei myöskään ollut menetellyt valittajaa kohtaan syrjivästi tai muutoin epätasapuolisesti. Valitus hylättiin. KHO:n ratkaisun mukaan MAO:n päätöksen lopputulosta ei muutettu.

Seuraavassa tapauksessa hankinnan keskeyttämistä perusteltiin sillä, ettei tarjouspyynnön kohteena olleen laitteen hankinta ollut sillä hetkellä ajankohtainen, koska silmäpoliklinikan kokonaisulkoistamista oli alettu suunnittelemaan. Ilmoitettu syy katsottiin olevan todellinen ja hankinta voitiin keskeyttää.

MAO 4.9.2014/618. Hankintayksikkö pyysi tarjouksia sarveiskalvotopografiatutkimuslaitteen hankinnasta. Hankintayksikkö keskeytti hankintamenettelyn ja ilmoitti aloittaneensa keskussairaalan silmäpoliklinikan kokonaisulkoistamista koskevan hankinnan valmistelun, jonka yhteydessä ratkeaa onko topografialaitteen hankintamenettelyä tarkoitus aloittaa uudelleen. Hankintayksikkö ei ollut menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti keskeyttäessään hankinnan.

Seuraava tapaus on mielenkiintoinen asian saaman julkisuuden takia. Tapauksen taustalla oli mediassa syntynyt kohu maalauksen kalleudesta (30 000 euroa). MAO:n ratkaisun mukaan hankintayksikön perustelu hankinnan keskeyttämiselle oli todellinen.

MAO 3.3.2015/143. Hankintayksikkö teki päätöksen pyytää valtiopäiväneuvos B:ltä suostumusta siihen, että B:stä maalautetaan sairaanhoitopiirille muotokuva B:n hyväksymällä taiteilijalla. Hankintayksikkö tilasi muotokuvan maalaustyön B:n hyväksymältä taiteilijalta A:lla. Hankintayksikkö päätti keskeyttää hankinnan ja purkaa maalausta koskevan suullisen sopimuksen. Perusteluna hankinnan keskeyttämiselle oli asiasta syntynyt julkinen keskustelu. A vaati, että markkinaoikeus kumoaa keskeyttämistä koskevan päätöksen. Markkinaoikeus totesi, että hankintayksiköllä on oikeus päättää hankintojensa sisällöstä tarpeittensa mukaisesti eikä hankintamenettelyn keskeyttäminen edellytä vakavien tai poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa. Markkinaoikeuden päätöksen mukaan hankintayksikkö ei menetellyt hankintasäännösten vastaisesti eikä valittajaa syrjivästi keskeyttäessään hankinnan.

3.2.2. Hankintayksikön rahoitustilanne

Jos alin hyväksyttävä tarjous ylittää hankintayksikön kyseiseen hankintaan varatut määrärahat, voi hankintayksikkö keskeyttää hankintamenettelyn ja joko jättää hankinnan kokonaan tekemättä tai käynnistää uuden tarjouskilpailun jättämällä pois alkuperäisestä tarjouspyynnöstä tiettyjä osia. Hankintayksikkö voi myös toteuttaa hankinnan omana toimintana.¹⁰¹

Seuraavissa tapauksissa hankintayksikön määrärahat eivät riittäneet hankintojen toteuttamiseen. Määrärahojen niukkuus on KHO:n ja MAO:n ratkaisujen mukaan ollut todellinen syy hankinnan keskeyttämiseen.

KHO 22.3.2006/671. Hankintayksikkö pyysi tarjouksia valmentavasta työvoimakoulutuksesta. Hankintayksikkö päätti jättää määrärahojen niukkuuden vuoksi hankkimatta

¹⁰¹ Ks. myös MAO 24.3.2005/64 ja MAO 10.11.2014/791.

kyseessä olevat koulutukset. KHO:n päätöksen mukaan hankintayksikkö ei menetellyt hankintasäännösten vastaisesti keskeyttäessään hankinnan.

KHO 28.9.2006/2514. Hankintayksikkö pyysi tarjouksia helikopterilentokoulutuksesta. Hankintayksikkö keskeytti hankinnan ilmoittaen, että saatujen tarjousten kokonaishinnat ylittävät keskimäärin kahdella miljoonalla eurolla hankintaa varten budjetoidut varat. KHO:n päätöksen mukaan hankintayksikkö ei menetellyt hankintasäännösten vastaisesti tai hakijaa syrjivästi keskeyttäessään hankinnan.

MAO 15.4.2005/86. Hankintayksikkö oli arvioinut hankinnan kustannuksiksi vuosille 2003 – 2006 yhteensä 13,7 milj. euroa. Hakijan tarjouksen arvonlisäveroton hinta vuosille 2003 – 2006 oli 15,6 milj. euroa. Markkinaoikeus hylkäsi hakemuksen ja katsoi, että hankintayksikkö oli voinut keskeyttää hankinnan, koska tarjous on ylittänyt talousarviossa siihen varatut määrärahat. Markkinaoikeus katsoi, ettei asiassa ole ilmennyt, että hankintayksikön menettely olisi ollut hakijaa tai muita tarjoajia syrjivää eikä hankintayksikkö ole hankintamenettelyn keskeyttäessään menetellyt hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti.

Seuraavassa mielenkiintoisessa tapauksessa KHO katsoi, että peruste hankinnan keskeyttämiseksi oli todellinen eikä toimenpide ollut valittajaa syrjivää. Hankinta keskeytettiin, koska saatuja tarjouksia pidettiin liian kalliina ja kustannusten säästämiseksi hankinta päätettiin toteuttaa omana toimintana. Kun luin monisivuisen selostuksen asiasta, jäin ihmettelemään lopputulosta. Ensiksi kummastelin, mitä tapauksessa tarkoitetaan ”itse hoitamisella”. Toiseksi KHO:n ratkaisun lopputulos näytti valittajaa syrjivältä.

Virtanen on myös päätenyt samaan päätelmään eli hänen mukaansa MAO:n perustelussa oleva maininta ”todellisesta” on tärkeä, koska omasta työstä ei voi olla kyse, jos hankintayksiköllä ei ole resursseja toteuttaa hankintaa itse. Perustelulause viittaa siihen, että A:n resursseja on tältä osin epäilty, vaikka tapauksen selostusosassa ei asiasta ole kirjoitettu mitään.¹⁰²

Hänen mukaansa menettelyä arvioitaessa voitaisiin riittävänä pitää, että lopputulos on syrjivä eikä hankintayksikön tarkoitukselle (kustannusten säästäminen) annettaisi merkitystä. KHO:n ratkaisu tarkoittaa Virtasen mukaan mahdollisesti sitä, että ulkopuoliselta syrjivältä vaikuttava menettely ei vielä riitä, vaan asiassa täytyisi ilmetä tarkoituk-

¹⁰² Virtanen 2008: 761.

sena olleen syrjimisestä. Se miten korkealle näyttötaakka voidaan asettaa, on epävarma, ja lisäksi ratkaisu on tapauskohtainen.¹⁰³

KHO 27.12.2007/3384. Yhdistys B pyysi tarjouksia lento-operaatiopalveluista lääkintä- ja pelastushelikoptereille (v. 2004). Tarjouskilpailun voitti yritys X. B suositteli, että yhdistyksen jäsenyhdistykset laativat kilpailun tuloksena hankintasopimukset X:n kanssa. Yhdistys A, jäljempänä hankintayksikkö päätti myöhemmin ryhtyvänsä itse hoitamaan lento-operointia ja ilmoitti, ettei tee lento-operointisopimusta kenenkään kanssa. Yhdistys A pyysi tarjouksia (2006) lento-operaatiopalveluista. X katsoi A:n käynnistäneen samasta hankinnasta uuden tarjouskilpailun. MAO:n (6.10.2006/209–201) mukaan vuoden 2004 kilpailutuksen osalta hankinnan keskeyttämisestä ilmoitettua syytä oli pidettävä todellisena. X valitti asiasta KHO:teen väittäen A:n keskeyttäneen kilpailun tarkoituksena tuottaa palvelu rakenteellisessa yhteistyössä tarjouskilpailussa toiseksi tulleen C:n kanssa. X:n mukaan hankintamenettelyn keskeyttäminen oli X:ää syrjivää muun ohella, koska A oli käyttänyt C:n palveluja keskeyttämisspäätöstä seuraavan 12–13 kuukauden ajan. KHO totesi ratkaisussaan, että A oli selvittänyt yhteisyrityksen perustamista ja palvelua jatkuvasti tuottaneen yhtiön ostamista. Hankintayksiköllä oli oikeus keskeyttää hankintamenettely hankintaa tekemättä siitä syystä, että piti saamia tarjouksia liian kalliina ja kustannuksia säästääkseen päätti toteuttaa hankinnan omana toimintana. Näin menetellessään hankintayksikön oli kuitenkin noudatettava yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. KHO hylkäsi X:n valituksen.

3.2.3. Vain yksi hyväksyttäväksi katsottava tarjous

Itävallan kansallinen tuomioistuimien pyysi ennakkoratkaisua asiassa C-27/98 EY-tuomioistuimelta. EY-tuomioistuimen mukaan hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta tehdä sopimusta ainoan hyväksyttäväksi katsottavan tarjoajan kanssa. Hankintamenettelyn keskeyttäminen ei edellytä vakavien ja poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa.

Hankintayksikkö voi siis keskeyttää hankintamenettelyn, jos tarjouskilpailussa saadaan vain yksi hyväksyttävä tarjous. Ennakkoratkaisun mukaan tällöin ei voida tehdä riittävä vertailua hintojen tai muiden ominaisuuksien kesken. Tehokkaasti kilpailun kehittämisen tavoitteen tyydyttämiseksi julkisten hankintojen alalla direktiivillä 93/37/ETY pyritään organisoimaan sopimusten teko niin, että hankintaviranomainen voi verrata eri tarjouksia ja valita niistä edullisimman. Hankintayksikön on käytettävä hyväksi kilpailuolosuhteet. Jos kilpailua ei synny ja saadaan vain yksi tarjous, hankintayksikön ei ole pakko tehdä sopimusta ainoan tarjoajan kanssa¹⁰⁴.

¹⁰³ Virtanen 2008: 762.

¹⁰⁴ Ks. myös KHO 20.9.2007/2365 ja MAO 27.2.2014/124.

EYT asia C-27/98. Fracasso ja Leitschutz., tuomio 16.9.1999, Kok., s. I-5697, 33 kohta. Ennakkoratkaisupyyntö Bundesvegabemt - Itävalta Julkiset rakennusurakat – Sopimuksen tekeminen ainoan tarjouskilpailuun soveltuvaksi osallistujaksi katsotun urakoitsijan kanssa. Kansallinen tuomioistuin kysyi, onko tarjouskilpailun aloittanut hankintaviranomainen velvollinen tekemään sopimuksen ainoan kilpailuun soveltuvaksi katsotun urakoitsijan kanssa. Tehokkaan kilpailun kehittymisen tavoitteen tyydyttämiseksi julkisten hankintojen alalla direktiivillä 93/37/ETY pyritään organisoimaan sopimusten teko niin, että hankintaviranomainen voi verrata eri tarjouksia ja valita niistä edullisimman. Jos jäljelle jää vain yksi tarjous, hankintaviranomainen ei voi verrata eri tarjousten hintoja tai muita ominaisuuksia keskenään.. Edellä todetusta seuraa, että hankintaviranomaisella ei ole velvollisuutta tehdä sopimusta ainoan tarjouskilpailuun soveltuvaksi osallistujaksi katsotun kanssa. Hankintamenettelyn keskeyttäminen ei edellytetä vakavien ja poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa.

KHO 28.11.2001/2973. Hankintayksikkö sai tarjouskilpailussa kaksi tarjousta. Tarjouksista toisen tultua hylätyksi tarjouspyyntöä vastaamattomana jäljelle oli jäänyt vain valittajan tarjous. Kun hankintayksikkö oli jättänyt tämänkin tarjouksen hyväksymättä todeten sen hinnaltaan liian korkeaksi, kysymys oli aloitetun hankintamenettelyn keskeyttämisestä hankintaa tekemättä. Asiassa oli selvitetty, että hankinta oli tässä tapauksessa jätetty tekemättä sen vuoksi, että saaduista tarjouksista toisen tultua hylätyksi jäljelle jäänyt tarjous oli ollut hankintayksikölle liian korkea. Hankintamenettelyn keskeyttäminen tällaisessa tilanteessa ei voida katsoa syrjivän tarjoajaa eikä olevan hankintasäännösten vastaista.

Usein tarjouspyynnössä ilmoitetaan, että hankintayksikkö varaa itselleen tarjousten hylkäämisen poikkeuksellisen korkean hinnan johdosta. Ilman tällaista varaustakin, hankintayksikkö voi keskeyttää hankintamenettelyn todellisesta perustellusta syystä.

MAO 14.2.2014/81. Hankintayksikkö pyysi tarjouksia koululaiskuljetuksen palveluhankinnasta. Hankintayksikkö hylkäsi tarjoukset tiettyjen reittien osalta ja päätti järjestää uuden kilpailutuksen kyseisten reittien osalta mahdollisimman pian. Näin menetellessään hankintayksikkö todellisuudessa keskeytti hankintamenettelyn. Perusteena keskeyttämiselle oli kohtuuttoman suuri hinnankorotus yhdellä reitillä ja kahdella reitillä oli saatu vain yksi tarjous, joten todellista kilpailua ei ollut syntynyt. Lisäksi hankintayksikkö oli varannut oikeuden tarjouksen hylkäämiseen, mikäli tarjouksen hinta poikkeaa oleellisesti yleisestä hintatasosta. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö ei ole sidottu edellä mainittuun tai muuhun tarjouspyynnössä ilmoitettuun keskeyttämisperusteeseen, vaan se voi keskeyttää hankinnan mistä tahansa hankintalain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettusta todellisesta ja perustellusta syystä. Hankintayksikkö ei menettänyt hankintasäännösten vastaisesti keskeyttäessään hankinnan.

3.3. Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskeva päätös

Hankintayksikön tulee tehdä hankinnan keskeyttämisestä hankintalain 73 §:n mukaan perusteluineen perusteltu päätös, joka annetaan valitusosoituksineen tarjouskilpailuun

osallistuneille. Päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi keskeyttämiseen vaikuttaneet sellaisella tarkkuudella, että tarjouskilpailuun osallistunut ehdokas tai tarjoaja voi päätöksen ja sen perustelujen nojalla arvioida, onko keskeyttämisessä noudatettu lain velvoitteita. Hankinnan keskeyttämistä koskevasta päätöksestä noudatetaan mitä hankintapäätöksestä on säädetty.¹⁰⁵

Markus Ukkola on artikkelissaan oikeusvoima ja luottamuksensuojaperiaate julkisissa hankinnoissa tutkinut julkisiin hankintoihin liittyvien hankintapäätösten ja muiden ratkaisujen hallinto-oikeudellista pysyvyyttä ja sitovuutta oikeusvoiman ja luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmista. Hän perustelee tarkastelua käytännön tarpeella: hankintamenettelyihin liittyvillä päätöksillä ja hallintotoimilla sekä niiden muutoksilla on monitahoisia vaikutuksia niin tarjouskilpailuun osallistuviin toimittajiin kuin oikeussuojajärjestelmäänkin.¹⁰⁶

Hallintolain 6 §:ään sisältyvä luottamuksensuojaperiaate merkitsee yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Hallintolain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että soveltamisessa on kysymys siitä, että yksityisen tulee voida luottaa julkisen vallan päätösten pysyvyyteen ja viranomaisten toiminnan ennakoitavuuteen. Luottamuksensuojaperiaate rajoittaa tehtyjen päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.¹⁰⁷

Ukkola kysyy, onko hankintapäätöksessä kysymys hallintopäätöksestä. Hän toteaa, että hankintamenettelyn ratkaisuja koskeva erityispiirre on se, että hankintamenettelyn aikana hankintayksikkö tekee useita ratkaisuja tai toimenpiteitä, joista varsinainen hankintapäätös on viimeinen. Esimerkkinä hän mainitsee tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisen. Edellä mainituilla ratkaisuilla on vaikutusta tarjouskilpailuun osallistuviin toimittajiin. Myös muutoksenhaun kohteena voi olla hankintapäätöksen ohella mikä tahansa ratkaisu, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan.¹⁰⁸ Tällainen ratkaisu on myös hankinnan keskeyttämistä koskeva ratkaisu.

¹⁰⁵ Pekkala & Pohjonen 2012: 574.

¹⁰⁶ Ukkola 2013: 1.

¹⁰⁷ HE 72/2002 vp s. 55–56.

¹⁰⁸ Ukkola 2013: 8.

Ukkolan mukaan hankintamenettelyn päättävä tarjouskilpailun voittavan toimittajan yksilöivä hankintapäätös näyttäisi täyttävän hallintopäätöksen tunnusmerkistön, kun päätöksen tekijänä on julkinen viranomainen. Sen sijaan muiden ratkaisujen, ja hallintotoimien asema hallintopäätöksinä on kyseenalainen¹⁰⁹.

Ukkola viittaa Anne Nenosen kirjoitukseen hankintojen oikeussuojajärjestelmästä, jossa hän on tuonut esiin, että hankinta-asiassa hallinnon oikeusperiaatteet ja hankintalainsäädäntö luovat suojan syrjivää kohtelua vastaan. Nenonen taas on viitannut Kullaan, jonka mukaan voidaan puhua menettelyllisistä oikeuksista, kun asianosainen voi vaatia tiettyä menettelysuojaa käsittelyn kuluessa riippumatta asiassa tehtävästä päätöksestä. Tästä näkökulmasta hankintamenettelyn aikana tehtävien hallintotoimien pysyvyys perustettaisiinkin suoraan menettelyllisiin oikeuksiin ilman niiden määrittelyä hallintopäätöksiksi.¹¹⁰ Tätä tulkintaa tukevat myös hankintasäännökset ja hankintoja koskeva oikeuskäytäntö. Virheellisen tai muutettavien tietojen saadessa kerrannaisvaikutuksia, virheiden korjaaminen on vielä vaikeampaa.¹¹¹

Hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen sekä asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovelletaan julkisuuslakia (621/1999). Asianosaisilla kuten tarjouskilpailuun osallistuneilla on oikeus saada tieto tarjouskilpailussa annetuista tarjouksista hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Asianosaisjulkisuutta noudatetaan kaikkien hankintayksiköiden osalta.¹¹²

Julkisessa hankinnassa tieto tarjousten vertailussa käytetystä hinnasta ja muusta tekijästä on aina annettava asianosaiselle (JulkisuusL 11.2,6 §). Eduskunnan talousvaliokunnan mukaan hintatiedon lisäksi asianosaisella on oikeus saada myös muista mahdollisista tarjouskilpailussa vertailuperusteena käytetystä seikasta, vaikka ne muutoin kuuluisivat julkisuuslain 24.1,20 § nojalla salassa pidettäviin tietoihin. Tällainen tieto on esimerkiksi tarjouksen yksikköhinnat siinä laajuudessa, kuin ne ovat vaikuttaneet tarjous-

¹⁰⁹ Ukkola 2013: 8.

¹¹⁰ Ukkola 2013: 10. Nenonen, Anne. Hallinto-oikeudellinen valitus ja tuomioistuimeen pääsy hankintalakiin ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Edilex-asiantuntijakirjoitukset 5.9.2012. Kulla, Heikki. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä. Lakimies 6–4/1998 s. 1148.

¹¹¹ Ukkola 2013: 11.

¹¹² Pekkala & Pohjonen 2012: 642.

ten vertailussa. Hankintayksikkö ei voi kieltäytyä tietojen antamiseen, vaikka muu tarjoajat olisivat ilmoittaneet tiedot liike- ja ammattisalaisuudeksi.¹¹³

Kun hankinta keskeytetään, lain esitöiden mukaan asianosaisen tiedonsaanti-intressi ei koske kilpailevia tarjouksia, vaan hankintayksikön keskeyttämispäätöstä ja sen perusteita. Näin ollen erityisesti hankinta-asiakirjat voidaan pitää salassa julkisuuslain 24.1,17 §:n perusteella aina siihen saakka, kunnes hankintayksikkö on tehnyt ratkaisunsa uudessa hankintamenettelyssä tai päättänyt luopua hankinnasta.¹¹⁴

Hankintamenettely voidaan keskeyttää missä tahansa hankintamenettelyn vaiheessa, myös hankintapäätöksen jälkeen. Hankintasopimuksen jälkeen hankintaa ei voida enää keskeyttää, koska tällöin ollaan sopimussidonnaisuuden piirissä.¹¹⁵ Hankintamenettely olisi kuitenkin tyypillisesti keskeytettävä ennen tarjousten vertailua, jotta väitteet syrjimisestä voitaisiin välttää¹¹⁶.

Tuomioistuimen ratkaisuihin selviää että hankinta keskeytetään usein vasta hankintapäätöksen jälkeen, kun joku tarjouskilpailuun osallistunut valittaa hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen. Tällöin asianosaiset ovat jo hankintapäätöksen yhteydessä saaneet tiedon tarjousvertailussa käytetyistä hinnoista ja muista tekijöistä. Tietojen salassa pitäminen on mahdollista vain, jos hankinta keskeytetään ennen hankintapäätöstä. Oikeuskäytännössä ei ole otettu kantaa siihen, pitääkö hankintaa jotenkin muuttaa, jos hankinta kilpailutetaan uudelleen, jotta tasapuolisuus turvattaisiin¹¹⁷.

Lain valmisteluasiakirjojen mukaan hankintalain muutoksenhaun tai hankintaoikaisun kohteena voi olla viranomaisen päätös tai selkeä muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu, jolla voi olla vaikutusta ehdokkaan ja tarjoajan asemaan¹¹⁸. Keskeyttämispäätös rinnastuu oikeussuojakeinojen käytön kannalta muihin hankintapäätöksiin¹¹⁹.

¹¹³ TaVM 48/2010 vp

¹¹⁴ HE 182/2010 vp s. 23.

¹¹⁵ Mäkinen 2010: 8–9.

¹¹⁶ Virtanen 2008: 749.

¹¹⁷ Virtanen 2008: 755.

¹¹⁸ TaVM 2/2010 vp s. 7. Sääntelyn selventämiseksi valiokunta esitti aikaisemman ”toimenpide” korvaamista muotoilulla ”muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu”.

¹¹⁹ HE 190/2009 vp s. 54–55.

Hankintalain esitöiden mukaan hankintayksiköllä on harkintavaltaa päättää, missä vaiheessa se ilmoittaa tarjousten käsittelyn aikana tekemistään ratkaisuksista. Hankintayksikön on ilmoitettava kuitenkin asianosaisille tekemistään ratkaisuksista mahdollisimman pian hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.¹²⁰ Kuten aikaisemmin todettiin, hankinta olisi keskeytettävä tarjousmenettelyn mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta syrjimisväitteiltä voitaisiin välttyä.

Hankintayksikkö voi hankintaoikaisulla itse poistaa virheellisen päätöksensä tai peruuttaa tehdyn ratkaisun, jolla on oikeudellisia vaikutuksia ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan, ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös tai muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen.¹²¹ Tällainen virhe voi olla esimerkiksi hankintailmoituksessa käytetty virheellinen CPV-koodi. Virhe voi olla myös hankintamenettelyn kannalta merkityksellisen muun lainsäädännön soveltamisessa tapahtuneet virheet, kuten esimerkiksi esteellisyydevirheet. Päätöksen tai ratkaisun korjaaminen ei edellytä asianomaisen suostumusta.¹²²

Hankintayksikkö voi hankintaoikaisulla keskeyttää hankintamenettelyn joko omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Asianosaisella tarkoitetaan yleisesti sel-laista ehdokasta tai tarjoajaa, jonka oikeusasemaan hankintamenettelyn keskeyttämis-päätöksellä on vaikutusta. Riippumatta hankintaoikaisun vireille tulo tavasta, hankintayksikön on ilmoitettava asian vireille tulo muille tarjousmenettelyn osapuolille, joilla saattaa olla oikeus hakea muutosta hankintayksikön hankintaoikaisun johdosta tekemään uuteen päätökseen. Hankintaoikaisu rinnastuu hallintolaissa tarkoitettuun hallintomenettelyyn. Hankintaoikaisussa tulee kuulla tahoa, jonka oikeuteen tai etuun uusi päätös tulee vaikuttamaan epäsuotuisasti.¹²³

Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskeva päätös on lähetettävä kirjallisesti kaikille niille tahoille, joita päätös koskee. Päätös on perusteltava sillä tarkkuudella, että siitä selviää minkä takia hankintamenettely keskeytetään. Päätökseen on liitettävä vali-

¹²⁰ HE 50/2006 vp s. 117. Asian viivytyksetön käsittely on turvattu perustuslaissa (21 §) ja hallintolaissa (HL 23 §).

¹²¹ Pekkala & Pohjonen 2012 : 579.

¹²² HE 190/2009 vp s. 54–55.

¹²³ HE 190/2009 vp s. 55–56.

tusosoitus markkinaoikeudelle sekä hankintaoikaisua koskeva oikaisuohje. Hankintalain uudistuksen yhteydessä 2010 mahdollistettiin hankintapäätösten tiedoksianto myös sähköisesti. Hankintayksiköllä on kuitenkin oikeus valita, antaako se hankintamenettelyn keskeyttämistä koskeva päätöksen tiedoksi sähköisesti vai perinteisesti kirjeenä. Tarjoajien ja ehdokkaiden tulee antaa hankintayksikölle sähköiset yhteystietonsa ja ne ovat vastuussa niiden oikeellisuudesta.¹²⁴

Ehdokkaan ja tarjoajan katsotaan saaneen sähköisen tiedoksiannon sinä päivänä, jolloin sähköinen viesti asiakirjoineen on vastaanottajan käytävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että sitä voidaan käsitellä. Tällaisena ajankohtana pidetään viestin lähettämispäivää, jollei asiassa esitetä luotettavaa selvitystä tietoliikenneyhteyksien toimimattomuudesta tai muusta vastaavasta seikasta, jonka takia viesti on saapunut myöhemmin. Sähköinen tiedoksiantotapa on nopeampi ja joustavampi kuin kirjallinen tiedoksiantotapa. Jos hankintayksikkö antaa päätöksensä kirjeellä, ehdokkaan ja tarjoajan katsotaan saaneen tiedon seitsemäntenä päivänä niiden lähettämisestä.¹²⁵

Asianosaisen on esitettävä hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaa hankintaoikaisuvaatimus 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintapäätöksestä tai hankinnan keskeyttämistä koskevasta ratkaisusta. Hankintayksikkö voi itse ottaa hankintapäätöksen tai ratkaisun korjattavakseen 60 päivän kuluessa siitä, kun hankintaoikaisun kohteena oleva päätös tai ratkaisu on tehty. Muutoksenhaku markkinaoikeuteen ei estä hankintaoikaisun käsittelyä. Hankintaoikaisu voi koskea myös lainvoimaiseksi tullutta hankintayksikön päätöstä, jos asiaa ei ole saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi.¹²⁶

Hankintaoikaisu on rinnakkainen oikeussuojakeino markkinaoikeusmenettelylle ja siksi vapaaehtoinen asianosaiselle. Asianosainen voi vaihtoehtoisesti tehdä ainoastaan hankintaoikaisuvaatimuksen hankintayksikölle, tehdä sekä hankintaoikaisuvaatimuksen

¹²⁴ Pekkala & Pohjonen 2012: 568.

¹²⁵ Pekkala & Pohjonen 2012: 568–569.

¹²⁶ Kuoppamäki 2012: 419–420.

hankintayksikölle että valituksen markkinaoikeudelle tai tehdä ainoastaan valituksen markkinaoikeudelle.¹²⁷

Määräaika hankintaohjaukselle ja valitukselle markkinaoikeuteen on sama 14 päivää ja määräajat kuluvat samanaikaisesti. Käsitely markkinaoikeudessa jatkuu, mikäli hankintayksikkö ei itse korjaa virheellistä menettelyä. Hankintayksikön on ilmoitettava markkinaoikeudelle päätöksen tai toimenpiteen käsiteltäväksi hankintaohjauksena, mikäli samasta asiasta on valitettu myös markkinaoikeuteen. Hankintayksikön on toimitettava markkinaoikeudelle myös hankintaohjaukselle antamansa päätös.¹²⁸

Jos hankintayksikkö korjaa hankintapäätöksensä tai muun toimenpiteensä hankintaohjauksena siten, että markkinaoikeudelle valituksen tehneellä ei ole enää oikeussuojan tarvetta eikä tarvetta saada päätöstä asiassa, markkinaoikeus voi poistaa asian käsittelystään antamatta pääasiassa ratkaisua¹²⁹

Hankintaa koskevassa asiassa valituksen voi tehdä markkinaoikeuteen se, jota asia koskee (JulkHL 85 §). Hankintalain esitöissä asianosaisella on todettu tarkoitettavan henkilöä, jolla on oikeudellinen intressi saada muutos virheelliseen hankintamenettelyyn¹³⁰. Hankintalain esitöissä ja vakiintuneessa oikeuskäytännössä asianosaisena on pidetty lähinnä alalla toimivaa yrittäjää, jolla on tai olisi ollut mahdollisuus saada tarjouksensa hyväksytyksi oikein toteutetussa hankintamenettelyssä. Alalla toimiminen on riittänyt asianosaisaseman perusteeksi niissä tapauksissa, joissa oikeussuojajäpyyntö perustuu hankinnan kilpailuttamisen laiminlyömiseen. Muutoksenhakuun oikeutettu on voinut olla myös toimittaja, jonka hankintayksikkö on muutoin lainvastaisesti jättänyt tarjousmenettelyn ulkopuolelle.¹³¹

¹²⁷ Pekkala & Pohjonen 2012: 581.

¹²⁸ Pekkala & Pohjonen 2012: 581.

¹²⁹ Pekkala & Pohjonen 2012: 582.

¹³⁰ HE 50/2006 vp s.120–121.

¹³¹ HE 190/2009 vp s. 58–59.

Hankintalain 103 §:n mukaan markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten, kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa markkinaoikeuden päätöksen tiedoksisaannista.¹³²

¹³² Pekkala & Pohjonen 2012: 635.

4. HANKINTAMENETTELYN KESKEYTTÄMINEN TUOMIOISTUINTEN RATKAISUISSA

Tuomioistuinten ratkaisuista on pääteltävissä, että hankintayksiköt keskeyttävät hankinnan usein vasta sitten, kun hankinnasta on jo päätetty¹³³. Hankinta olisi kuitenkin keskeytettävä ennen tarjousvertailua, jotta syrjimistä koskevat väitteet voitaisiin välttää¹³⁴.

Jos hankintayksikkö kuitenkin tekee hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevan päätöksen vasta sen jälkeen, kun asiasta on valitettu markkinaoikeuteen, hankintayksikkö on jo alkuperäisen hankintapäätöksen yhteydessä antanut asianosaisille tiedon tarjouskilpailussa annetuista tarjouksista ja tarjousvertailussa käytetystä hinnasta ja muusta tekijästä, jolla voi olla merkitystä, kun hankinnasta käynnistetään uusi tarjouskilpailu.

4.1. Hankintayksikkö määrittelee hankinnan sisällön

Hankintalaissa ei säädetä mitä ja millaisilla ehdoilla hankintayksikkö hankinnan tekee, vaan sen määrittelee hankintayksikkö itse. Hankintalaissa säädetään ainoastaan menettelyistä, joita kilpailuttamisessa tulee noudattaa. Kilpailutuksessa aivan keskeinen periaate on tarjousmenettelyyn osallistuvien syrjimätön kohtelu. Tästä seuraa, että hankintayksiköllä on lähtökohtaisesti oikeus keskeyttää hankinta, jos keskeyttämisen tarkoituksena ei ole hankintasäännösten kiertäminen ja tarjouskilpailuun osallistuneiden syrjiminen. EYT:n ratkaisujen mukaan keskeyttäminen ei vaadi vakavien ja poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa.

Hankinnan keskeyttämiseen johtaneet syyt voivat johtua joko hankintayksiköstä tai tarjoajasta. Useimmiten syynä ovat hankintayksikön virheet hankintamenettelyssä. Virheiden takia hankinta voidaan aina keskeyttää, koska hankintasäännöksiä on noudatettava hankintaprosessin kaikissa vaiheissa. Vaikka menettelyssä olisikin ollut virhe, ei hankintaa saa keskeyttää, jos virheellä ei ole vaikutusta ehdokkaiden tai tarjoajien ase-

¹³³ Tosin tietoa siitä kuinka usein hankinta keskeytetään ennen hankintapäätöstä ei ole, koska näistä keskeytyspäätöksistä ei todennäköisesti valiteta.

¹³⁴ Virtanen 2008: 749.

maan. Jos virhe on korjattavissa tasapuolisuuden vaarantumatta, ei hankintaa saa keskeyttää. Tällainen tilanne on esimerkiksi, jos tarjoukset eivät ole enää voimassa hankintayksikön viivyttylön vuoksi. Hankintayksikkö voi pyytää tarjouskilpailuun osallistuneilta tarjousten voimassaolon pidennystä.

Hankintayksikkö ei voi myöskään hylätä kaikkia tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia ja pyytää uusia tarjouksia. Tällöin voi aktualisoitua tinkiminen, joka on hankintalain vastaista. Hankintayksikkö ei voi myöskään hylätä kaikkia tarjouksia ajatuksin, että hankinnasta ei valitettaisi ja siten tarkoituksena olisi asianosaisen oikeussuojan saamisen estäminen.

Tarjouskilpailun käynnistämisen tarkoitus on johtaa hankintaan. Hankintayksikkö ei näennäisellä tarjouskilpailulla voi selvittää markkinatilannetta ja hintoja ilman, että sen on tarkoituskaan tehdä sopimusta kilpailun voittaneen tarjoajan kanssa. Jos oma yksikkö osallistuu tarjouskilpailuun, on kilpailu vietävä loppuun, vaikka oman yksikön tarjous ei menestyisikään kilpailussa. Jos oma yksikkö ei osallistu kilpailuun, ei hankintaa saa jatkaa omana toimintana ellei kyseessä ole se, että hankinta tulee liian kalliiksi tai olosuhteet ole muuttuneet. Ratkaisevaa tässäkin on, että menettely ei saa olla syrjivää.

Hankinnan tarpeen tai kohteen muuttuminen hankintamenettelyn aikana joko hankintayksiköstä johtumattomista odottamista syistä tai hankintayksiköstä johtuvista syistä, on peruste hankinnan keskeyttämiseen. Tällöinkin on kuitenkin ehdokkaiden ja tarjoajien syrjimättömyys otettava huomioon. Hankintayksiköstä riippumaton odottamaton syy voi olla esimerkiksi organisaation muutos, jolloin hankinta on tarkoituksenmukaista toteuttaa toisin kuin alkuperäisesti on ajateltu. Hankintayksiköstä johtuva syy voi olla esimerkiksi se, että laitetta ei ole tarkoituksenmukaista hankkia, koska suunnitelmissa on toiminnan ulkoistaminen.

Hankintalain tavoitteena on julkisten varojen tehostaminen. Jos tarjoukset ovat määrärahoihin nähden liian kalliit, voi hankintayksikkö keskeyttää hankinnan. Lain mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi kilpailuolosuhteet. Hankintayksikkö voi keskeyttää hankinnan, jos kilpailun tuloksena saadaan vain yksi hyväksyttävä tarjous. Kil-

pailuolosuhteita ei ole voitu hyödyntää eikä hankintayksikkö voi vertailla hintoja ja muita tekijöitä. Tosin hankintayksikkö voi hyväksyä ainoankin tarjouksen, jos todennäköisestä on, että uudella tarjouskilpailulla ei saada useampia tarjouksia.

4.2. Syrjimättömyyden vaatimus

Tuomioistuinten ratkaisujen mukaan ratkaisevaa keskeyttämisen sallittavuudessa on tarjouskilpailuun osallistuneiden syrjimättömyys ja voidaanko hankinnan keskeyttämisen syytä pitää todellisena. Jos tarkoituksena on hankintalain kiertäminen, syytä ei ole pidetty todellisena.

Syrjivyyden arviointi, varsinkin niissä tapauksissa, jossa aloitetun kilpailutuksen jälkeen päätetään toteuttaa hankinta omana toimintana, on haastavaa kuten tapauksessa KHO 27.12.2007/3384. Ajankohtana, jolloin hankinnan keskeyttämisestä ilmoitettiin tarjouskilpailun voittaneelle yritykselle, ei hankintayksiköllä ollut tarvittavia resursseja toteuttaa lento-operointitoimintaa omana toimintana. Valittajan mukaan keskeyttäminen oli syrjivää, koska hankinnasta käynnistettiin myöhemmin uusi tarjouskilpailu. RAY:n avustusperusteet tosin edellyttivät kilpailutusta. Valitusprosessin aikana hankintayksikkö selvitti yhteisyrityksen perustamista ja palveluja jatkuvasti tuottaneen yhtiön ostmista. Perusteluna hankinnan keskeyttämiselle oli tarjousten kalleus, joka peruste on oikeuskäytännössä katsottu todelliseksi syyksi hankinnan keskeyttämiselle. Tässä tapauksessa vastakkain olivat syrjimättömyys ja liian korkeat hinnat (julkisten varojen tehostamisvaatimus). KHO:n ratkaisun mukaan hankinnan keskeyttämisen syytä oli pidettävä todellisena eikä tarkoituksena ollut syrjimin.

4.3. Hankinnan jatkaminen keskeyttämisen jälkeen

Hankintalaissa ei ole mitään säädöksiä siitä, miten hankintaa tulisi keskeyttämisen jälkeen jatkaa. Hankinta voidaan jättää tekemättä, tai järjestää kokonaan uusi tarjouskil-

pailu. Kyseessä on ”uusi tarjouskierros”, jos hankintaa on muutettu ja aiemmilta tarjoajilta pyydetään tarjouksien selvennykset tai lisätarjoukset.¹³⁵

Olen pohtinut kysymystä siitä, pitääkö hankintayksikön tehdä hankinnan keskeyttämis päätös myös ennen tarjouspyynnön täydentämistä, kun tarjouskilpailua jatketaan aloitettuun tarjouskilpailuun osallistuneiden ehdokkaiden ja tarjoajien kanssa. Tarjouspyynnön muutos vaikuttaa tarjouskilpailuun osallistuneiden asemaan.

Virtasen mukaan hankinta tulisi keskeyttää ennen tarjousvertailua, jotta syrjimisväitteet voitaisiin välttää¹³⁶. Mäkisen mukaan hankinta voidaan keskeyttää missä tahansa hankintamenettelyn vaiheessa¹³⁷. Onko varsinaisesta hankinnan keskeyttämisestä kyse, jos tarjouskilpailua jatketaan alkuperäisten tarjoajien kanssa?

Mielestäni mikään ei estä tekemästä keskeyttämisestä päätöstä, jossa kerrotaan syyt tarpeelle keskeyttää hankinta. Samalla kerrotaan, miten hankintaa tullaan jatkamaan. Päätös lähetetään muutoksenhakuohjeineen tarjouskilpailuun osallistuneille. Tässä vaiheessa tarjouskilpailuun osallistuneilla ei tosin liene tarvetta muutoksenhakuun, koska tarjouskilpailua heidän kanssaan jatketaan. Lisäksi ilman päätöstäkin hankintaoikaisun tai muutoksenhaun kohteena voi olla mikä tahansa ratkaisu, jolla on vaikutusta tarjouskilpailuun osallistuviin¹³⁸. Vaikka varsinaista hankinnan keskeyttämistä koskevaa päätöstä ei tehtäisikään, joka mielestäni myös on mahdollista, ehdokkaiden ja tarjoajien syrjimättömyys on huomioitava jatkettaessa hankintamenettelyä. Varsinkin, kun hanketta joudutaan karsimaan määrärahojen riittämättömyyden takia, tinkimisvaara on suuri, koska tiedetään, että pyrkimyksenä on kustannusten alentaminen¹³⁹.

Jos järjestetään kokonaan uusi tarjouskilpailu, hankintayksikön tulee huolehtia, ettei tarjousmenettely muodostu jotain tarjoajaa syrjiväksi esimerkiksi sen takia, että tämän käyttämät tarjoushinnat tai muut tarjoukseen liittyvät tiedot ovat tulleet julkisiksi.¹⁴⁰

¹³⁵ Virtanen 2008: 764.

¹³⁶ Virtanen 2008: 749.

¹³⁷ Mäkinen 2010: 8.

¹³⁸ Ukkola 2013: 8.

¹³⁹ Virtanen 2008: 765.

¹⁴⁰ Virtanen 200: 765.

4.4. Ovatko valitukset vähentyneet?

Kun hankintamenettelyn keskeyttämisen salliva säännös lisättiin hankintalakiin 1.10.2011 lukien, tavoitteena oli valitusten määrän väheneminen. Hakusanoilla hankintamenettelyn keskeyttäminen löytyi markkinaoikeuden ratkaisuja seuraavasti: vuonna 2009 yhteensä 22 kpl, vuonna 2010 yhteensä 17 kpl, vuonna 2011 yhteensä 26 kpl, vuonna 2012 yhteensä 23 kpl, vuonna 2013 yhteensä 26 kpl ja vuonna 2014 yhteensä 10 kpl.¹⁴¹

Edellä mainitusta voidaan tehdä johtopäätös, jonka mukaan valitusten määrä ei ainakaan aluksi vähentynyt. Vuosina 2012 ja 2013 valituksia oli jokseenkin sama määrä kuin vuonna 2011. Sen sijaan vuonna 2014 valitukset ovat vähentyneet huomattavasti, joten tavoite valitusten määrän vähenemistä näyttää toteutuneen.

¹⁴¹ Tilaston vertailussa on huomioitava, että vuonna 2010 kynnysarvojen nosto vaikutti markkinaoikeuden käsittelemien asioiden vähenemiseen. Kynnysarvon alittavista hankinnoista (pienhankinnoista) ei voi valittaa markkinaoikeuteen. 2015 tammi-huhtikuussa hankinnan keskeyttämistä koskevia MAO:n ratkaisuja yhteensä 4 kpl.

5. MITEN VOIDAAN ENNAKOLTA VÄLTÄÄ HANKINTAMENETTELYN KESKEYTTÄMINEN?

Ilona Lundström (2011) on väitöskirjassaan ”Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä” selvittänyt minkälaisia ongelmia hankintaprosessiin liittyy. Tutkimus on tehty julkisten hankintojen neuvontayksikköön kahden vuoden aikana lähetettyjen kysymysten pohjalta. Tutkimus käsittää kuntien hankinnat ja nimenomaan palveluhankinnat, joiden kilpailuttaminen koetaan kaikkein haasteellisimmiksi. Vaikka tutkimus ei sisällä kaikkien julkisten hankintayksiköiden kaikkia hankintoja, voidaan tutkimuksen tuloksia mielestäni pitää merkittävänä. Kun hankintamenettely joudutaan keskeyttämään, kysymys on hankintaprosessin eräänlaisesta epäonnistumisesta. Hankintamenettely ei ole eri syistä johtuen johtanut tavoiteltuun päämäärään eli hankintaan. Tässä vaiheessa on hyvä pohtia, voitaisiinko hankinnan keskeyttäminen välttää ja millä keinoin?

Hankintaprosessissa ilmenevät ongelmat ovat Lundströmin tutkimuksen mukaan lähes kaikki lainkäyttöön liittyviä ongelmia. Hankintalain sekä oikeuskäytännön tunteminen ovat ongelmien lähteitä valtaosassa kysymyksistä. Hankintaprosessin analyysistä käy ilmi, että palveluhankintojen ongelmista osa ratkeaisi hankintalain osaamisen ja oikeuskäytännön tuntemisen parantamisella.¹⁴² Myös omassa tutkimuksessani hankintamenettelyn keskeyttämiseen johtaneista syistä suurin osa johtui hankintayksikön virheistä hankintaprosessissa.

5.1. Hankintojen parempi suunnittelu

Hankintalain 2:1 § ohjaa hankintayksiköitä hankintojen organisoimiseen, hankintojen suunnitteluun ja hankintojen tekemiseen mahdollisimman taloudellisesti. Hankintayksikön kannalta hankintojen suunnittelu on yksi hankintaprosessin tärkeimmistä vaiheista.

¹⁴² Lundström 2011: 132.

Hankinnassa onnistuminen riippuu pitkälti kilpailutuksen etukäteen suunnittelusta, kustannusten arvioimisesta ja toimintaympäristöön sopivista pitkäjänteisistä päätöksistä.¹⁴³

Lain valmisteluasiakirjojen mukaan tarkoituksena on kiinnittää hankintojen toteuttamisen julkiselle taloudelle aiheuttamiin hallinnollisiin kustannuksiin¹⁴⁴. Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi vuonna 2010 selvityksen yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa julkisia hankintoja sääntelevän lainsäädännön ja hankintamenettelyjen tiedonantovelvoitteet ja arvioida niistä yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.¹⁴⁵

Hankintalakien soveltamisalaan kuuluvien hankintamenettelyjen hallinnolliset kustannukset olivat hankintayksiköille vuositasolla yhteensä 49 miljoonaa euroa, josta hallinnollisen taakka oli 3,9 miljoonaa euroa (7%). Yksittäisestä hankinnasta aiheutui hankintayksikölle keskimäärin 3790 euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 270 euroa. Hankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin keskimäärin 92 tuntia vaihteluvälin ollessa 16 - 339 tuntia.¹⁴⁶

Hallinnollisilta kustannuksiltaan raskaimmat hankintaprosessin osa-alue oli hankinnan suunnittelu 25 miljoonaa euroa (puolet vuosittaisista hallinnollisista kustannuksista), jota hankintalainsäädäntö ei sääntele. Valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen tarjouksien valinnassa aiheutti noin 2,9 miljoonan euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 0,4 miljoonaa euroa.¹⁴⁷

Vastaavasti hallinnolliset kustannukset olivat yrityksille vuositasolla yhteensä 164 miljoonaa euroa, josta hallinnollista taakkaa oli 21 miljoonaa euroa (13 % hallinnollisista kustannuksista). Yksittäisestä kilpailutuksesta aiheutui yrityksille keskimäärin 1460

¹⁴³ Eskola & Ruohoniemi 2011: 123.

¹⁴⁴ HE 50/2006 vp s. 48.

¹⁴⁵ Tiirikainen, Antila, Kauma & Eskola 2010: 9. Hallinnolliset kustannukset ovat kustannuksia, joita aiheuttaa yrityksille ja hankintayksiköille, kun ne lainsäädännön velvoittamina toimittavat tietoa viranomaisille tai kolmansille osapuolille. Hallinnollinen taakka on se osa hallinnollisista kustannuksista, joka aiheutuu puhtaasti lainsäädännön velvoitteiden vuoksi.

¹⁴⁶ Tiirikainen ym. 2010:10.

¹⁴⁷ Tiirikainen ym. 2010: 10.

euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa 190 euroa. Hankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin keskimäärin aikaa 32 tuntia vaihteluvälin ollessa 2 - 135 tuntia.¹⁴⁸ Sekä hallinnollisilta kustannuksiltaan ja taakaltaan raskain tiedonantovelvoite oli tarjouksen laatiminen¹⁴⁹.

Yrityksille aiheutui hallinnollisia kokonaiskustannuksia ja kokonaistaakkaa euromäärältään enemmän kuin hankintayksiköille. Yritysten suuremmat kokonaiskustannukset johtuvat sekä julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvien yritysten suuresta määrästä (150 000) että tyypillisesti useamman yrityksen osallistumisesta yhteen julkiseen tarjouskilpailuun.¹⁵⁰

Hankintayksiköllä tulisi olla hankintastrategia, joka sisältää suunnitelman hankintatoimen organisoinnista sekä hankintojen toteuttamisesta. Hankintayksikön tarpeet ja niiden toteuttamismahdollisuudet tulisi kartoittaa pitkällä aikavälillä. Hankintastrategioilla on merkitystä markkinoiden syntymiselle ja kehittymiselle. Hyvin laadittujen hankintastrategioiden pohjalta yritykset voivat varautua tarvittaviin investointeihin ja mahdollisiin kilpailutuksiin.¹⁵¹ Hankintojen suunnittelun yhteydessä tulisi harkita, onko hankinta edullisinta toteuttaa ostamalla, vuokraamalla tai ulkoistamalla palvelun tuottaminen vai voidaanko hyödyntää erilaisia hankintayhteistyömalleja¹⁵².

TEM:n selvitys osoittaa, että hankintojen kilpailutuksesta aiheutuu huomattavat hallinnolliset kustannukset sekä hankintayksiköille että tarjouskilpailuun osallistuneille yrityksille. Hankintaprosessin virheet, joita joudutaan korjaamaan hankintamenettelyn aikana entisestään lisäävät kustannuksia.

Lundströmin mukaan yli 40 prosenttia kysymyksistä koski hankinnan suunnittelua. Suunnitteluvaiheessa kaikki mahdollisuudet ovat vielä käytettävissä ja ongelmat vältet-

¹⁴⁸ Tiirikainen ym. 2010: 9.

¹⁴⁹ Tiirikainen ym. 2010: 10.

¹⁵⁰ Tiirikainen ym. 2010: 11.

¹⁵¹ Eskola & Ruohoniemi 2011: 125–126.

¹⁵² Pekkala & Pohjonen 2012: 309.

tävissä. Suuri osa kuntien palveluhankintoja koskevista kysymyksistä olisi vältettävissä huolellisella valmistautumisella ja tiedonhankinnalla.¹⁵³

Vaikka hankintayksiköiden hallinnollisista kustannuksista puolet koski hankintojen suunnittelua, suunnitteluun tulisi edelleen kiinnittää enemmän huomiota. Hankintojen suunnittelussa tulisi olla mukana ne henkilöt, jotka parhaiten organisaatiossa tietävät hankittavasta palvelusta tai tuotteesta. Tarjouspyynnön epäselvyys, virheet hankinnasta ilmoittamisessa, hankinnan tarpeen ja kohteen muuttuminen ja määrärahojen riittämättömyys ovat hankinnan keskeyttämisen syitä, joihin voitaisiin ainakin osittain vaikuttaa paremmalla hankintojen suunnittelulla.

Kilpailuolosuhteita ei ole voitu hyödyntää, kun saadaan vain yksi hyväksyttäväksi katsottava tarjous. Hankintojen suunnitteluun liittyy myös markkinoiden kartoitus. Hankintayksikön tulee tietää, mitä se ostaa. Usein hankintayksiköllä ei ole tarkkaa tietoa siitä, mitä tuotteita ja palveluita markkinoilla on tarjolla.¹⁵⁴ Yritykset eivät myöskään tiedä tulevista kilpailutuksista ja näin ollen yhteistyö hankintayksikön ja yritysten kanssa lisää yritysten valmiutta ja halukkuutta osallistua tarjouskilpailuihin.

5.2. Hankintayksikön ja markkinoilla toimivien yritysten yhteistyö ennen tarjouspyyntöä

Hankintayksikön tulee ennen varsinaisen hankintamenettelyn aloittamista olla selvillä vallitsevasta markkinatilanteesta ja kilpailuolosuhteista. Tiedon hankkiminen on tärkeää sen selvittämiseksi, onko markkinoilla riittävästi toimittajia, joilla on edellytykset hankinnan toteuttamiseksi. Olennaista on myös selvittää markkinoilla saatavilla olevat tuotteet ja niiden vastaavuus hankintayksikön tarpeiden kanssa.¹⁵⁵

Hankintalainsäädäntö mahdollistaa keskustelujen käymisen toimittajien kanssa ennen kuin tarjouskilpailu on lähtenyt käyntiin eli käytännössä ennen kuin hankintailmoitus on

¹⁵³ Lundström 2011: 132

¹⁵⁴ Eskola & Ruohoniemi 2011: 137

¹⁵⁵ Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007: 77.

julkaistu. Direktiiveissä mainitaan nimenomaisesti mahdollisuus käydä toimittajien kanssa teknistä vuoropuhelua. Vaikka neuvottelut tarjoajien kanssa ovatkin pääsääntöisesti kiellettyjä tarjouskilpailun käynnistyttyä, ei markkinoilla tarjolla olevien vaihtoehtojen kartoittaminen yhdessä yritysten kanssa ennen tarjouskilpailua ole kiellettyä. Vuoropuhelu toimittajien kanssa on yleensä kaikkien edun mukaista.¹⁵⁶

Oleellista markkinoiden kartoittamisessa on se, että hankintayksikkö toimii mahdollisimman avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättä¹⁵⁷.

EYT yhdistetyt asiat C-21/03 ja C-34/03 *Fabricom SA vastaan Belgian valtio*. Mikäli ennakkokysely suunnataan vain yhdelle yritykselle, on vaarana, että sen katsotaan osallistuneen hankinnan suunnitteluun ratkaisevalla tavalla. Tällainen yritys tulee sulkea tarjouskilpailusta, jos millään muulla ei voida varmistaa tarjoajien tasapuolista kohtelua.¹⁵⁸

Käytännössä teknistä vuoropuhelua voidaan käydä tekemällä tarjontaa yleisesti kartoitettava ennakkokysely. Ennakkokyselyssä voidaan kuvata hankinnan tavoitteet, hankintayksikön halukkuus vaihtoehtoihin ratkaisuihin, laatutaso ja muut tekniset ominaisuudet, toivottu kustannustaso, hankinnan aikataulu ja muut yleiset seikat. Syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi yrityksille suunnatut ennakkokyselyt on syytä tehdä kirjallisesti ja mahdollisimman laajasti. Kahdenkeskisiä keskusteluja mahdollisten tarjoajien kanssa on syytä välttää.¹⁵⁹ Ennakkokyselyyn liittyvänä lisätoimenpiteenä hankintayksikkö voi järjestää kiinnostuneita toimittajia varten tiedotustilaisuuden, jossa hanketta esitellään. Mikäli tällainen tilaisuus järjestetään, se on hyvä järjestää ennen kuin ennakkokyselyyn vastaamisen määräaika on kulunut umpeen. Ennakkokysely voidaan julkaista HILMA:ssa ja hankintayksikön kotisivulla.¹⁶⁰

Tarjouspyyntöluonnos voidaan myös lähettää kommentoitavaksi ennen tarjouspyynnön lähettämistä. Kommentointikierroksen avulla voidaan saada tietoja siitä, pitävätkö toimittajat tarjouspyyntöä epäselvänä tai epä johdonmukaiselta tai onko hankinnan kuvaus tarjoajien kannalta mielekäs ja yksiselitteinen. Saatujen kommenttien osalta hankin-

¹⁵⁶ Eskola & Ruohoniemi 2011: 137–138.

¹⁵⁷ Eskola & Ruohoniemi 2011: 138.

¹⁵⁸ Eskola & Ruohoniemi 2011: 138.

¹⁵⁹ Pekkala & Pohjonen 2012: 307.

¹⁶⁰ Eskola & Ruohoniemi 2011: 140.

tayksikön tulee arvioida, ovatko toimittajat yrittäneet vaikuttaa tarjouspyynnön sisältöön oman etunsa mukaisesti ja niin, että se syrjisi muita toimittajia. Syrjivät ehdotukset tarjouspyyntöön on syytä jättää huomioimatta.¹⁶¹

Hankinnan suunnittelussa voidaan käyttää myös ulkopuolista konsulttia. Mikäli konsultti on osallistunut hankkeen suunnitteluun ja myöhempään toteutukseen, on tärkeää huomioida jääviysongelmat.¹⁶²

Seuraavassa oikeustapauksessa hankintayksikkö joutui ottamaan kantaa jääviysongelmaan ja päätyi sulkemaan hakijan tarjouksen tarjouskilpailun ulkopuolelle, koska hakija oli osallistunut hankkeen suunnitteluun.

KHO 30.10.2003/2643. Yhtiö oli osallistunut tarjousmenettelyn kohteena olleen hankkeen suunnitteluun. Yhtiö jätti sittemmin myös tarjouksen hankkeen toteuttamisesta. Kun otettiin huomioon yhtiön saama kilpailuetu suunnitteluun osallistumisesta ja eräät muut näkökohdat sekä vaatimukset tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisesta kohtelusta ja kilpailun aikaansaamisesta, hankintayksikkö ei menetellyt julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön vastaisesti jättäessään yhtiön tarjouksen tarjousmenettelyn ulkopuolelle.

Lundströmin tutkimuksen mukaan markkinoita käsitellään hankintoja koskevassa kirjallisuudessa lähinnä hankintayksikön vastaparina, johon ei voi eikä pitä olla liian tiiviissä yhteydessä. Vuorovaikutuksen tulisi tapahtua varsin teknisluonteisesti markkinakartoituksessa tai teknisessä vuoropuhelussa ja varsin harvoin, markkinat tunnistetaan kaupan käynnin luonteeseen kuuluvana keskeisenä elementtinä. Kuitenkin markkinoiden toimivuus, niillä vallitseva tilanne ja muutokset vaikuttavat suoraan kunnan mahdollisuuksiin kilpailuttaa palveluja ja saavuttaa kilpailutukselle asetetut tavoitteet.¹⁶³

Onnistuneen hankinnan kannalta ainakin monimutkaisemmissa palveluhankinnoissa markkinakartoitus ja yhteistyö markkinoilla toimivien yrittäjien kanssa, on mielestäni suotavaa. Oikeudellisesti asian tekee ongelmalliseksi pelko siitä, että joku tai jotkut toimittajat saavat muita enemmän etua yhteistyöstä ja joku tarjoaja valittaa hankinnasta sen perustella. Kun hankintayksikkö toimii tasapuolisesti ja avoimesti kaikkia yrityksiä

¹⁶¹ Eskola & Ruohoniemi 2011: 142.

¹⁶² Pekkala & Pohjonen 2012: 309.

¹⁶³ Lundström 2011: 133.

kohtaan, ei yhteistyölle mielestäni ole estettä. Avoimuus ennen varsinaista tarjouspyyntöä mielestäni myös lisää yrittäjien luottamusta hankintayksikön toimintaa kohtaan. Ainakin osa hankintamenettelyn keskeyttämiseen johtaneista tapauksista olisi arvioni mukaan voitu välttää, jos hankinnan suunnitteluun ja yhteistyöhön yrittäjien kanssa ennen tarjouspyyntövaihetta olisi panostettu enemmän.

5.3. Hankintaosaamisen lisääminen

Hankintoja kilpailuttavat eivät ole useinkaan kilpailuttamisen ammattilaisia, vaan he tekevät kilpailutuksia sivutoimisesti muun työn ohella. Hankintasäännösten tuntemus voi olla puutteellista. Kilpailuttamistehtäviä voi tulla harvakseltaan ja siksi ei synny rutiinia, joka helpottaisi hankintaprosessin asianmukaista loppuun saattamista.

Yhteishankintayksiköiden käyttö kilpailutuksissa on suotavaa ainakin tavaroiden kilpailutusten osalta. Yhteishankinnoissa saadaan suurempien volyymien johdosta säästöjä hallinnollisissa kustannuksissa verrattuna omaan kilpailutukseen ja voidaan hyödyntää hankintaosaamista, joka on ammattimaisesti kilpailutuksia tekevillä parempaa kuin sivutoimisesti tekevillä.

Lundströmin tutkimuksen mukaan hankintaprosessiin liittyy myös ongelmia, joihin ei kuitenkaan löydy vastausta hankintalain osaamisen ja oikeuskäytännön tuntemisen parantamisella. Sisältöön pureutuvat hankintaprosessin ongelmat koskevat muuan muassa hankinnan suunnittelua ja tarjouspyynnön laatimista ja hankinnan kohteen kuvaamisen vaikeutta. Näille ongelmille on tyypillistä, että niin sanottuja oikeita vastauksia on harvoin olemassa. Palveluhankinnan kohteen kuvauksessa ja hankinnan ehtojen määrittelyssä paikalliset olosuhteet sekä kunnan ja loppukäyttäjien tarpeet määrittelevät sen, mitä ostetaan. Tämä tarkoittaa, ettei hankinnan kohteelle voi olla standardikuvausta. Sama koskee myös valinta- ja vertailuperusteita ja hankintapäätöksen perusteluja. Lain-säädäntö muodostaa raamit, mutta hankinnan kohde määrittää sisällön.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Lundström 2011: 132.

5.4. Tarjouspyynnön selkeys

Hankintayksikkö määrittelee hankinnan sisällön. Tarjouspyyntö on hankintaprosessin tärkein asiakirja, jossa kuvataan hankinnan kohteelta vaadittavat ominaisuudet ja muut seikat. Jos tarjouspyyntö on tulkinnanvarainen tai virheellinen tai sitä ei ole osattu laatia niin, että sen perusteella saataisiin kokonaistaloudellisesti edullisin palvelu tai tuote, hankinnasta todennäköisesti valitetaan ja hankintamenettely joudutaan keskeyttämään. Suurin osa markkinaoikeuteen tehdyistä valituksista johtuu siitä, että kyseessä on ollut tulkinnanvarainen tai virheellinen tarjouspyyntö¹⁶⁵. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään tarjouspyynnön epäonnistumisesta siinä olevien virheiden perusteella, vaan hankinnan kohteen kuvauksen vaikeudesta.

¹⁶⁵ Ks. Eeva Kiviniemi 2011 ja Jukka-Pekka Tyni 2010.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Todelliset syyt hankinnan keskeyttämiseen

Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hankintamenettelyn keskeyttäminen ei edellytä vakavien ja poikkeuksellisten olosuhteiden olomassaoloa. Hankinnan keskeyttämistä on kuitenkin noudatettava yhteisön perustavanlaatuisia sääntöjä kuten yhdenvertaista kohtelua ja syrjimättömyyttä ja keskeyttämistä koskeva päätös on perusteltava.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen on mahdollista vain todellisesta ja perustellusta syystä. Oikeuskäytännön mukaan todellisiksi katsottavia syitä ovat olleet a) virhe hankinnasta ilmoittamisessa, b) tulkinnanvarainen tai puutteellinen tarjouspyyntö, c) tarjouskilpailun valmisteluvaiheessa arviointivirhe, jonka perusteella hankintayksikkö ei voi valita edullisinta tarjousta, d) hankintalain kiertäminen tarkoituksena oikeussuojan estäminen, e) näennäinen tarjouskilpailu tarkoituksena ainoastaan markkinoiden kartoittaminen, f) hankinnan tarpeen tai kohteen muuttuminen, g) hankintayksikön rahoitustilanne sekä h) kun on saatu vain yksi hyväksyttäväksi katsottava tarjous eikä näin ollen voitu hyödyntää kilpailuolosuhteita. Kaikissa tapauksessa syrjivyyden arviointi on ratkaisevaa, joten jos asiassa ei pystytä osoittamaan, että keskeyttämisen tarkoituksena on ollut syrjiä, keskeyttämistä on pääsääntöisesti pidettävä lainmukaisena menettelytapana.

Hankintamenettelyn keskeyttämistä on tarkasteltu hankintayksikön oikeutena. Hankintayksiköllä on valta päättää mitä se hankkii ja minkälaisin ehdoin, hankintalaki ei säännötele sitä. Hankintalaissa säädetään julkisten hankintojen kilpailuttamisesta. Lain tavoitteena on julkisten varojen tehostaminen. Olisi kummallista, jos aloitettu hankintamenettely olisi saatettava loppuun ja hankintasopimus tehtävä, vaikka hankintayksiköllä ei esimerkiksi muuttuneen rahoitustilanteen takia olisi siihen varaa. Hankintayksikkö saattaa myös epäonnistua tarjouspyynnön valmistelussa niin, ettei tarjouspyynnön perusteella ole mahdollista valita edullisinta tarjousta. Vaikka kyse on hankintayksikön virheestä, voi hankintayksikkö virheen todettuaan keskeyttää hankinnan.

Hankintalain tavoitteen mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet. Kilpailua ei ole syntynyt, jos tarjouskilpailun perusteella saadaan vain yksi hyväksyttävä tarjous. Hankintayksikkö ei voi tässä tapauksessa hyödyntää kilpailuolosuhteita eikä verrata hintoja tai muita hankintaan kohdistuvia seikkoja, joten hankintayksikkö voi keskeyttää hankinnan.

Hankinnan tarve tai kohde saattaa muuttua tarjouskilpailun aikana. Olisi kohtuutonta, jos aloitettu hankintamenettely olisi saatettava loppuun, jos olosuhteet joko hankintayksiköstä tai hankintayksikön ulkopuolisesta syystä muuttuvat tarjouskilpailun aikana. Olosuhdemuutos voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hankinta on tullut muuttuneiden olosuhteiden vuoksi kokonaan tarpeettomaksi tai hankinta on tarkoituksenmukaista toteuttaa myöhemmin yhdessä jonkun muun hankintakokonaisuuden kanssa.

Virheet hankinnasta ilmoittamisessa ja tarjouspyynnössä ovat todellisia syitä hankinnan keskeyttämiseen. Hankintayksikkö voi korjata tarjouspyyntöä, mutta jos tarjouspyyntöä joudutaan muuttamaan oleellisesti, on hankinta keskeytettävä, koska myös muut potentiaaliset tarjoajat voivat olla kiinnostuneita osallistumaan tarjouskilpailuun. Hankintayksikkö voi tietyin edellytyksin myös pyytää alkuperäisten tarjousten tarkistusta kaikilta tarjouspyyntöä vastaavan tarjouksen tarjousten tehneiltä tarjoajilta, kun kyseessä on vähäiset suunnitelmamuutokset. Tällöin hankintayksikön tulee kiinnittää erityisesti tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun, jotta menettely ei mahdollistaisi kiellettyä jälkitinkimistä

6.2. Millä keinoin hankinnan keskeyttäminen voisi olla vältettävissä?

Hankintojen tekeminen on pitkäjänteistä ja jatkuvaa toimintaa. Hankintastrategiset linjaukset, jotka tehdään ylimmällä päätöksentekotasolla sitouttavat poliittisia päätöksentekijöitä yhteisesti sovittuihin linjoihin. Sitouttaminen on erityisen tärkeää esimerkiksi silloin, kun kyse on oman toiminnan ulkoistamisesta. Lisäksi budjettivuoden alussa on hyvä olla tieto kyseessä olevan vuoden hankinnoista ja ohjeellinen aikataulu kilpailutamiselle. On myös tärkeää, että käytännössä hankintoja tekevät tietävät, mitä periaat-

teita hankintatoimessa tulee noudattaa. Hankintojen paremmalla suunnittelulla voitaisiin usein välttää hankinnan keskeyttäminen.

Tarjouskilpailun järjestäjillä tulisi olla tieto markkinoilla toimivista yrityksistä ja tuotteista, joita on tarjolla. Yhteistyö yrittäjien kanssa ennen tarjouspyyntövaihetta ei ole kiellettyä. Yhdessä voidaan löytää innovatiivisia ratkaisuja. Tärkeää on myös ottaa asiakkaiden tarpeet huomioon ja kuunnella heitä palveluja suunniteltaessa. Markkinoiden kartoittamisessa ja yrittäjien kanssa yhteistyössä tulee noudattaa avoimuutta, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. Kun edellä mainittuja periaatteita noudatetaan hankintaprosessin kaikissa vaiheissa, yhteistyö lisää yrittäjien luottamusta hankintayksikköä kohtaan.

Yhteishankintayksiköiden palveluja on suositeltavaa käyttää, koska päätyökseen hankintoja kilpailuttavilla on enemmän hankintaosaamista kuin hankintoja sivutoimisesti tekevillä. Lisäksi yhteishankinnoista saadaan huomattavia volyymietuja edullisempien tarjousten muodossa. Paras lopputulos saavutetaan, jos hankinnan suunnitteluun ja tarjouspyynnön laadintaan osallistuvat eri alojen asiantuntijat; substanssiasiantuntija, talouden asiantuntija, hankintalainsäädännön asiantuntija sekä palvelun käyttäjän edustaja. Lisäksi monimutkaisimmissa hankinnoissa on suositeltavaa käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita.

Tarjouspyyntö on kilpailuttamisen tärkein asiakirja. Jos tarjouspyynnön laatimisessa onnistutaan, hankinnan lopputuloskin onnistuu eikä hankintaa tarvitse keskeyttää. Hankinnan keskeyttäminen tuo aina enemmän myös haasteita aloitettuun tarjouskilpailuun osallistuvien syrjimättömyyden varmistamiselle.

Kokonaan hankintamenettelyn keskeyttämiseltä tuskin koskaan vältytään. Hankinnan kohde tai tarve voi muuttua, hankintayksikön rahoitustilanne saattaa heiketä tai saadaan vain yksi tarjous. Edellä mainittujen syiden perusteella hankintamenettely voidaan joutua keskeyttämään. Hankintojen paremmalla suunnittelulla, hankintaosaamista lisäämällä ja yhteishankintoja hyödyntämällä, hankintayksikön ja yrittäjien välistä yhteistyötä lisäämällä sekä tarjouspyynnön huolellisemmalla laatimisella pystyttäisiin kuitenkin

suurimmaksi osaksi välttämään hankinnan keskeyttämiset. Hankinnan keskeyttämisen salliva määräys tuli voimaan 1.10.2011. Valitukset eivät heti vähentyneet säännöksen voimaan tulon jälkeen. Vuoden 2014 osalta väheneminen oli selvää ja kehitys näyttää tämän vuoden osalta jatkuvan samanlaisena.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis (1997). Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista. Minun metodini. Juha Häyhä. Porvoo: Werner Söderström lakitieto Oy.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa. Tampere: Esa Print Oy.
- Hyvönen, Olli, Kaija Kess, Tero Piisi, Heikki Tuomela & Jaakko Uotila (2007). Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Edita Publishing Oy.
- Kaarressalo, Toni (2007). Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kalima, Kai, Maija Häll & Antero Oksanen (2007). Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kiviniemi, Eeva (2011). Hankintaprosessin virheet markkinaoikeuden käytännössä 07/2010 – 06/2011. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Suomen Kuntaliitto.
- Korkein hallinto-oikeus (2009). Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009.
- Kulla, Heikki (1998). Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä. Lakimies 6-4/1998. s. 1144-1151.

Kuntaliitto (2015). Kuntien ulkoiset hankinnat ovat jo lähes yhtä suuret kuin henkilöstökulut. Saatavilla 5.5.2015:

www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/juttupankki/haastattelut/Sivut/sopimuksia-on-valvottava.aspx

Kuoppamäki, Petri (2012). Uusi kilpailuoikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Kuusniemi-Laine, Anna & Pilvi Takala (2008). Julkiset hankinnat: käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Laakso, Seppo (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus.

Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitos.

Lindfors, Teemu (2005). EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö julkisten hankintojen sääntelyn tulkinnassa. Lakimies 1/2005 s. 23–48.

Lundström, Elina (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Löytty, Katri (2009). Hankintojen sääntely ja kuntien yhteistyö. Lakimies 4/2009 s. 619–644.

Myllymäki, Arvo (2007). Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Helsinki: WSOY pro.

Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Mäenpää, Olli (2011). Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Mäkinen, Kaisa (2010). Hankintojen oikeussuojauudistus. Edilex 2010/35. Julkaistu 28.10.2010.
- Narikka, Jouko (2008). Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen ja hankinta. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Nenonen, Anne (2012). Hallinto-oikeudellinen valitus ja tuomioistuimeen pääsy hankintalakiin ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Edilex 5.9.2012. s. 335–405.
- Ojanen, Tuomas. (2010). EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Pekkala, Elise & Mika Pohjonen (2012). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Tapola, Marita (2012). Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Tiirikainen, Sami, Maija Antila, Heikki Kauma & Saila Eskola (2010). Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Julkiset hankinnat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 10/2010.
- Tyni, Jukka-Pekka (2010). Julkisten hankintojen tarjousvertailun ongelmakohdat vuosien 2008-2009 markkinaoikeuskäytännön perusteella. Pro gradu –tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden- ja kauppatieteiden tiedekunta.
- Ukkola, Markus (2013). Oikeusvoima ja luottamuksensuojaperiaate julkisissa hankinnoissa. Edilex 2013/24. Julkaistu 28.8.2013. s. 1–17.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2015). Julkisiin hankintoihin liittyvää kansallista lainsäädäntöä. Saatavilla 31.1.2015:

www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat//julkisiin_hankintoihin_liittyvaa_kansallista_lainsaadantoa

Virtanen, Pertti (2008). Suomen hankintalainsäätö. Teoksessa: Aalto-Setälä Ilkka, Antti Aine, Petri Lehto, Julius Parikka, Anne Petäjäniemi-Björklund, Markku Stenborg & Pertti Virtanen. Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. 529 - 818. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Virallislähteet

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimuksen konsolidoitu toisinto 1.11.2009 Lissabonin sopimus.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

Hankintadirektiivi 2004/18/EY.

HE 154/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

HE 182/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeussuojadirektiivi 2007/66/EY.

Valvontadirektiivi 89/665/ETY.

Talousvaliokunnan mietintö 48/2010 vp.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut:

C-31/87, Gebroeders Beentjes BV. v. State of Netherlands, Kok. 1988.

C-243/89, Storebelt. v. komissio, Kok. Ep. 1993, s. I-3353.

C-324/98, Telaustiria ja Telefonadress. Kok. 2000, s. I-10745.

C-27/98, Metalmeccanica Fracasso SpA v. Bundesvergabemt, Kok. 1999.

C-275/98, Unitron Scandinavia A/S ja 3-S A/S Danske Svineproducenters Serviceselskab. v. Minister for Fodevarer, Landbrug og Fiskeri, Kok. 1999.

C-244/02. Kauppatalo Hansel Oy v. Imatran kaupunki. Yhteisöjen tuomioistuimen määräys 16.10.2003.

C-21/03 ja C-34/03 Fabricom SA v. Belgia, Kok. 2005.

C-210/03 Swedish Match. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.12.2004.

C-195/04. Senaatti –kiinteistöt v. komissio Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio
26.4.2007.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut:

KHO 12.11.1997/2859.

KHO 15.4.1999/770.

KHO 28.11.2001/2973.

KHO 1.7.2002/49. Vuosikirjaratkaisu.

KHO 2.4.2003/810.

KHO 30.10.2003/2643.

KHO 18.3.2004:29. Vuosikirjaratkaisu.

KHO 15.12.2005/3357.

KHO 22.3.2006/671.

KHO 28.9.2006/2514.

KHO 20.9.2007/2365.

KHO 27.12.2007/3384.

KHO 27.3.2015/861.

KHO 27.3.2015/862.

Markkinaoikeudet ratkaisut:

KN 17.9.2001.

MAO 2.9.2002/92/I.

MAO 14.5.2004/95.

MAO 30.9.2004/193.

MAO 30.9.2004/194.

MAO 24.3.2005/64.

MAO 15.4.2005/86.

MAO 14.5.2005/95.

MAO 24.10.2005/247.

MAO 2.3.2007/76.

MAO 2.11.2006/240.

MAO 19.2.2007/49.

MAO 12.9.2007/320.

MAO 23.11.2007/423.

MAO 5.9.2008/358.

MAO 24.9.2008/389.

MAO 13.10.2008/416.

MAO 25.2.2009/102-103.

MAO 27.2.2009/ 108.

MAO 2.12.2009/610.

MAO 11.3.2009/123.

MAO 18.3.2009/ 131.

MAO 2.6.2009/259.

MAO 30.6.2009/330.

MAO 4.11.2009/539-540.

MAO 26.10.2011/481.

MAO 15.2.2012/47.

MAO 9.3.2012/76-77.

MAO 11.5.2012/178.

MAO 4.9.2012/298.

MAO 12.10.2012/341.

MAO 19.10.2012/353.

MAO 5.11.2012/364.

MAO 4.4.2013/136-137.

MAO 2.7.2013/289.

MAO 9.8.2013/310.

MAO 16.8.2013/322.

MAO 23.10.2013/382.

MAO 31.10.2013/387.

MAO 11.11.2013/414.

MAO 25.11.2013/452.

MAO 20.12.2013/555.

MAO 14.2.2014/81.

MAO 27.2.2014/124.

MAO 27.2.2014/125.

MAO 20.5.2014/324-325.

MAO 30.6.2014/493-494.

MAO 28.8.2014/594-595.

MAO 4.9.2014/618.

MAO 10.11.2014/791.

MAO 3.3.2015/143.