



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Jenni Vuoto

## **Julkisten hankintojen oikeudelliset riskit**

lähitarkastelussa tarjousten käsittelyvaihe

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2024

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Jenni Vuoto		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Julkisten hankintojen oikeudelliset riskit : lähitarkastelussa tarjousten käsittelyvaihe		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kristian Siikavirta		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2024	<b>Sivumäärä:</b>	76

**TIIVISTELMÄ:** Tutkin tässä tutkielmassa lainopin metodein julkisten hankintojen oikeudellisia riskejä hankintayksikön näkökulmasta. Tutkimuksessa paneudutaan erityisesti tarjousten käsittelyvaiheen oikeudellisiin riskeihin. Oikeudellisten riskien lisäksi tutkin virheellisten menettelyjen seuraamuksia ja haen vastausta siihen, miten virheellisiltä menettelyiltä voitaisiin välttyä. Suomessa tehdään julkisia hankintoja vuoden 2018 tilastojen mukaan 47 miljardilla eurolla vuosittain. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan organisaation ulkopuolelle ulottuvia tavara-, palvelu- ja urakkahankintoja, jotka tulee kilpailuttaa kynnysarvojen ylittyessä. Julkisia hankintoja sääntelee laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Julkisilla hankinnoilla on vaikutusta julkisten varojen käyttöön, toimialojen kilpailuun sekä kuluttajien palvelukokemukseen. Julkisten hankintojen parissa työskentelevät viranomaiset ovat merkittävässä roolissa hankintaprosessin onnistumisen kannalta.

Hankintaprosessi jaetaan neljään eri vaiheeseen, jotka ovat ilmoitusmenettely, tarjouspyyntövaihe, tarjousten käsittelyvaihe ja hankintapäätösvaihe. Tarjousten käsittelyvaihe sisältää tarjousten avaamisen tarjoustenjättöajan jälkeen, tarjoajan soveltuvuuden ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden varmistamisen sekä tarjousvertailun tarjouspyyntöasiakirjoissa esitettyjen vertailuperusteiden mukaisesti. Oikeudellinen riski puolestaan tarkoittaa hankintayksikön näkökulmasta mahdollisuutta tai uhkaa siitä, että toiminta tai päätös hankintamenettelyssä voi johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin, kuten oikeudenkäyntiin tai korvauksiin. Oikeudelliset riskit voivat toteutuessaan viivästyttää hankintaprosessia ja aiheuttaa taloudellisia seuraamuksia hankintayksikölle.

Tutkimuksen merkittävänä löydöksenä voidaan pitää sitä, että hankintojen yleiset periaatteet nousivat esiin oikeudellisiin riskeihin liittyen. Hankintojen yleisten periaatteiden mukaan hankintayksikön tulee noudattaa tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Lisäksi hankintojen tulee noudattaa avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Nämä periaatteet toistuvat oikeuskäytännössä ja niiden noudattamatta jättäminen muodostaa merkittävän oikeudellisen riskin koko hankintaprosessin ajan. Tarjousten käsittelyvaiheen isoimpana haasteena ja näin ollen oikeudellisena riskinä on tarjouksen tai tarjoajan poissulkeminen tarjouskilpailusta väärin perustein tai sellaisen tarjouksen tai tarjoajan hyväksyminen, joka olisi pitänyt sulkea pois tarjouskilpailusta. Oikeuskäytännön nojalla tarjousten käsittelyvaiheen virheet liittyivät tarjoajan tai tarjouksen poissulkemiseen. Sujuvan tarjousten käsittelyvaiheen kannalta on tärkeää, että hankinnan suunnittelu ja tarjouspyyntövaihe tehdään huolella, koska tarjousten käsittelyvaihe on kytköksissä tarjouspyyntöön. Epämääräinen tarjouspyyntö aiheuttaa ongelmia tarjousten vertailuun. Tällöin on vaarana, että vertailukelpoisten tarjousten puuttuessa hankinta joudutaan keskeyttämään. Edellä mainitun mukaan on tärkeää, että hankintoja tekevillä viranomaisilla on riittävä lainsäädännöllinen tuntemus. Lisäksi riittävät resurssit ja riskienhallinta ovat avainasemassa onnistuneeseen hankintaprosessiin.

---

**AVAINSANAT:** julkiset hankinnat, hankintalaki, tarjousten käsittelyvaihe, riski, oikeudellinen riski, oikeudelliset periaatteet

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman taustaa	6
1.2	Tutkielman tavoite ja menetelmä	11
1.3	Hankintojen valmistelu	14
2	Riskit ja riskienhallinta	18
2.1	Riskin määritelmä ja luokittelu	18
2.2	Riskienhallinta	21
2.3	Oikeudellinen riski	24
3	Tarjousten käsittelyvaiheen oikeudelliset riskit	26
3.1	Tarjousten käsittely	26
3.2	Tarjoajan soveltuvuus	29
3.2.1	Pakolliset poissulkemisperusteet	32
3.2.2	Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet	33
3.3	Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus	35
3.4	Tarjousten vertailu	38
3.5	Muut seikat tarjousten käsittelyssä	39
3.5.1	Poikkeuksellisen alhainen hinta	39
3.5.2	Tarjouksen täsmentäminen	43
3.5.3	Neuvottelumenettelyyn siirtyminen	46
3.5.4	Hankinnan keskeyttäminen	47
4	Oikeudellisten riskien toteutuminen	49
4.1	Hankintaohjeisuus	50
4.2	Valitus markkinaoikeuteen	52
4.3	Toimenpidepyyntö Kilpailu- ja kuluttajavirastolle	55
4.4	Seuraamukset	57
5	Johtopäätökset	66
	Lähteet	71

## Taulukot

**Taulukko 1.** Kynnysarvot 1.1.2024 alkaen.

**Taulukko 2.** Tarjosten käsittelyvaiheen virheet (yht. 65 kpl).

## Kuviot

**Kuvio 1.** Riskienhallintaprosessin kuvaus.

**Kuvio 2.** Tarjosten käsittelyvaihe.

**Kuvio 3.** Oikeudellisten riskien toteutuminen.

**Kuvio 4.** Oikeudellisten riskien ehkäisy.

## Lyhenteet

ESPD	yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja
EU	Euroopan unioni
EU-oikeus	Euroopan unionin oikeus
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
GPA	julkisia hankintoja koskeva Maailman kauppajärjestön sopimus
MAO	markkinaoikeus
hankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU
hankintalaki	laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
HE	hallituksen esitys
Hilma	julkisten hankintojen ilmoituspalvelu
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
TED	Tenders Electronic Daily
tilaajavastuulaki	laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006)
1.valvontadirektiivi	neuvoston direktiivi 89/665/ETY

2.valvontadirektiivi neuvoston direktiivi 92/13/ETY

vp valtiopäivät

WTO World Trade Organization, Maailman kauppajärjestö

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman taustaa

*”Julkisilla hankinnoilla voidaan vaikuttaa koko yhteiskunnan hyvinvointiin ja talouden tasapainoon. Julkisten hankintojen vaikuttavuuden lisääminen edellyttää strategista johtamista ja ammattitaitoista hankintaosaamista.”<sup>1</sup>*

Suomessa tehdään 47 miljardilla eurolla julkisia hankintoja vuoden 2018 tilastojen mukaan<sup>2</sup>. Hankinnoilla tarkoitetaan hankintayksiköksi määritellyn toimijan organisaation ulkopuolelle ulottuvia tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankintoja. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) määritellään hankintayksiköt, jotka kuuluvat lain soveltamisalan piiriin. Hankinnan julkisuudella puolestaan tarkoitetaan hankinnan toteuttamista julkisuuden ja avoimuuden periaatetta noudattaen. Julkisuudella ja avoimuudella pyritään turvaamaan kilpailijoiden tasapuolinen kohtelu, joka on julkisten hankintojen perusta.<sup>3</sup> Julkisten hankintojen sääntelyn merkitys kulminoituu tehokkaaseen julkisten varojen käyttöön, hankintojen läpinäkyvyyteen, sisämarkkinoiden vapaaseen liikkuvuuteen ja poliittisiin keinoihin. Lisäksi viime vuosina ympäristönsuojelulliset näkökulmat ovat saaneet painoarvoa hankinnoissa.<sup>4</sup>

*Hankintayksiköitä* ovat yksiköt ja organisaatiot, jotka käyttävät julkisia varoja. Hankintayksiköitä ovat hankintalain 5 §:n mukaisesti valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset sekä julkisoikeudelliset laitokset. Myös kirkot seurakuntineen sekä eri lakien tarkoittamat liikelaitokset ja metsähallitus ovat hankintalain mukaisia hankintayksiköitä. Lisäksi hankkijat, jotka ovat saaneet yli puolet avustusta hankintayksiköksi määritellyltä yksiköltä, ovat hankintayksiköitä hankintalain 5 §:n mukaan. Kilpailuttamisvelvoite koskettaa myös sellaisia toimijoita, joihin julkinen yksikkö voi käyttää suoraa tai epäsuoraa

---

<sup>1</sup> Valtiovarainministeriö, 2020, s. 13.

<sup>2</sup> Merisalo & muut, 2021, s.1.

<sup>3</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s.13.

<sup>4</sup> Raitio, 2013, s.717.

valtaa.<sup>5</sup> Keskeisimmän hankintayksikön määritelmän muodostavat valtio, kunnat ja kuntayhtymät.<sup>6</sup>

Hankintalain mukaan julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa kansallisten kynnsarvojen ylityessä. Hankinnat jaetaan hankinnan ennakoidun arvon mukaan pienhankintoihin, kansallisiin hankintoihin ja EU-hankintoihin. EU-hankinnoissa kynnsarvoja tarkistetaan kahden vuoden välein Euroopan komission asetuksilla. Kansalliset kynnsarvot on puolestaan määritelty hankintalaissa.<sup>7</sup> Kilpailuttamisvelvoite riippuu hankinnan ennakoidun arvonlisäverottoman kokonaisarvon suuruudesta. Hankinnan arvoksi lasketaan suurin mahdollinen hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo, joka sisältää myös esimerkiksi hankintasopimuksen mahdolliset optiovuodet. Hankintaa ei ole mahdollista pilkkoa osiin siten, että vältetään hankintalain säännösten soveltaminen.<sup>8</sup>

Hankinnan ennakoidun arvon ylittäessä kansalliset kynnsarvot, hankinta toteutetaan kansallisella ilmoitusmenettelyllä, jolloin hankintailmoitus julkaistaan julkisten hankintojen ilmoituspalvelu Hilmassa. EU-kynnsarvot ylittävässä hankinnoissa noudatetaan EU:n laajuista ilmoitusmenettelyä. Tällöin hankinta julkaistaan Hilman lisäksi myös EU:n laajuisessa Tenders Electronic Daily -tietokannassa ja Euroopan unionin virallisessa lehdessä.<sup>9</sup> Hankintailmoitus on julkaistava virallisessa hankintailmoituskanavassa ensin. Hankintailmoituksen sisältö noudattaa etusijaperiaatetta tarjouspyyntöön nähden, mikäli eri asiakirjojen välillä on ristiriitaa. Hankintailmoituksen laiminlyönti rinnastaa hankinnan aina suoramankinnaksi, vaikka hankinta kilpailutettaisiinkin. EU-hankintojen osalta oikeuskäytäntö julkaisemisvelvollisuutta koskien on ollut ankaraa.<sup>10</sup> Mikäli hankinta jää alle kansallisen kynnsarvon, on kyseessä pienhankinta, johon eivät hankintalain säännökset ulotu. Hankintalain 2 §:n mukaan pienhankinnoissa tulee

---

<sup>5</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s.81–82.

<sup>6</sup> Pekkala & muut, 2017, s.90.

<sup>7</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s.76.

<sup>8</sup> Valtiovarainministeriö, 2023, s.87.

<sup>9</sup> Kuoppamäki, 2018, s.425.

<sup>10</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s. 328.

kuitenkin noudattaa hankintojen periaatteiden mukaista tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

**Taulukko 1.** Kynnysarvot 1.1.2024 alkaen.<sup>11</sup>

1.1.2024 lähtien Alv 0 %	Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	Rakennusurakat	Sosiaali- ja terveyspalvelut	Muut erityiset palvelut	Käyttöoikeussopimukset
Kansalliset kynnysarvot	60 000 €	150 000 €	400 000 €	300 000 €	500 000 €
Eu-kynnysarvot (Valtion keskushallintoviranomaiset)	143 000 €	5 538 000 €			
EU-kynnysarvot (Muut hankintayksiköt mm. kunnat)	221 000 €	5 538 000 €			

Tavaroiden vapaa liikkuvuus on jo kirjattu Euroopan yhteisön perustamisasiakirjaan vuonna 1957<sup>12</sup>. Kuitenkin julkisten hankintojen direktiivit sijoittuvat vasta 1970-luvulle. Julkisten hankintojen kilpailuttaminen oli tuolloin epätasa-arvoista, koska hankintoja ei juuri kilpailutettu. Lisäksi julkisen sektorin toimintaa väritti korruptio ja rakennusmarkkinoilla esiintyi rikollista toimintaa. Kilpailun puuttumisella oli vaikutusta muun muassa hankintojen hintatasoon ja laatuun. Vuoden 1992 hankintadirektiivien tavoitteena oli vapauttaa Euroopan markkinat liikkuvuudelle ja luoda Euroopasta alue, jossa kilpailtaisiin myös hinta-laatusuhteella.<sup>13</sup> Suomen liityttyä Euroopan talousalueeseen vuonna 1994, direktiiveistä johdettua sääntelyä on esiintynyt Suomessa.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 1.12.2023.

<sup>12</sup> Hyvärinen & Lith, 2008, s.18.

<sup>13</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s.28–29.

<sup>14</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s.14.

Euroopan unionin niin sanottu klassinen hankintadirektiivi (2014/24/EU) uudistettiin vuonna 2014. Samassa yhteydessä annettiin uusi direktiivi käyttöoikeussopimuksista. Vuonna 2014 uudistettujen direktiivien taustalla ovat vuoden 2004 direktiivit, jotka puolestaan pohjautuivat vuoden 1992 direktiiveihin. Kansallinen hankintalainsäädäntö perustuu edellä mainittujen direktiivien lisäksi valvontadirektiiviin (665/1989/ETY) ja 2. valvontadirektiiviin (92/13/ETY). Kansallinen lainsäädäntö on johdettu pitkälti suoraan EU-oikeudesta hankintadirektiivien yksityiskohtaisuuden vuoksi. Hankintalaissa on lisäksi huomioitu Maailman kauppajärjestön World Trade Organizationin hankintasopimuksen velvoitteet (GPA-sopimus).<sup>15</sup> Kansallinen lainsäädäntö julkisista hankinnoista uudistettiin vuoden 2017 alusta lähes kauttaaltaan. Uudella hankintalailla saatettiin voimaan vuoden 2014 EU-direktiivit.<sup>16</sup>

Julkisten hankintojen pääpiirteinä ovat syrjimättömyyden, tasapuolisuuden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet.<sup>17</sup> Julkisia hankintoja velvoittavat oikeudelliset periaatteet pohjautuvat EU-oikeuteen. Julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle perustuu SEUT 18 artiklan syrjinnän kieltoon, joka on vahvasti esiintynyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on lisäksi linjattu avoimuuden periaatteesta, jota tulee noudattaa hankintoja toteutettaessa. Kolmas EU-oikeudesta johdettu periaate on suhteellisuusperiaate, jolla varmistetaan menettelyssä käytettävien vaatimusten oikeasuhtaisuus. Lisäksi vilpittömän yhteistyön periaate takaa syrjimättömyysperiaatteen toteutumista ja varmistaa sisämarkkinoiden tehokkuutta.<sup>18</sup> Hankintalain 3 §:n mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintaan osallistuvia toimijoita tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Edelleen hankintalain 3 §:n mukaan julkisissa hankinnoissa on noudatettava avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita.

Yhdenvertaisuudella ja syrjimättömällä kohtelulla tarkoitetaan sitä, että tarjouskilpailun kaikkia osapuolia on kohdeltava samalla tavalla koko hankintaprosessin ajan. Ketään ei

---

<sup>15</sup> Pekkala & muut, 2017, s.23–25

<sup>16</sup> Eskola & muut, 2017, s.20–21.

<sup>17</sup> Nieminen, 2016, luku 11.1 yleiset periaatteet

<sup>18</sup> Raitio, 2013, s.714.

saa suosia tai syrjiä missään vaiheessa.<sup>19</sup> Jokaisella tarjoajalla tulee olla samat oikeudet ja mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun<sup>20</sup>. Avoimuuden periaatteella tarkoitetaan sitä, että hankinnoista tiedotetaan mahdollisimman laajasti ja avoimesti. Avoimuus koskee koko hankintamenettelyä, eli myös tarjouskilpailun päätyttyä hankintayksikön tulee noudattaa avoimuuden periaatetta. Avoimuusperiaatteella on liittymäkohtia hallinnon avoimuuden periaatteisiin.<sup>21</sup> Pääperiaatteena on, että hankinta-asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia<sup>22</sup>. Lisäksi viranomaisten asiakirjajulkisuus ja toiminnan julkisuus pohjautuvat perustuslain (731/1999) julkisuusperiaatteeeseen. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei niitä ole erikseen määritelty salassa pidettäväksi. Salassapidon tulee perustua lakiin ja se edellyttää aina salassapitointressin punnintaa. Tarjoukset ovat asianosaisille lähtökohtaisesti julkisia hankintapäätöksen jälkeen, elleivät ne sisällä liikesalaisuuksiksi katsottuja tietoja. Hankintamenettelyn avoimuusjulkisuusperiaatteen nojalla perustuu julkisten varojen käyttöön. Hankinta-asiakirjat luetaan viranomaisen asiakirjoiksi siten, kun ne ovat viranomaisen toiminnasta annetun lain (621/1999) mukaisesti viranomaisen käsiteltävänä.<sup>23</sup>

Käytännön tasolla avoimuusperiaatetta toteutetaan julkaisemalla hankinnasta hankintailmoitus. Hankintamenettelyn avoimuuden toteutumista hankintapäätösvaiheessa voidaan varmistaa perustelemalla hankintapäätös.<sup>24</sup> Suhteellisuusperiaate edellyttää hankintamenettelyn vaatimusten oikeasuhtaisuutta tavoiteltavaan päämäärään.<sup>25</sup> Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että hankintayksikön asettamat soveltuvuusvaatimukset ovat oikeassa suhteessa hankinnan arvoon ja laatuun nähden. Pienemmissä hankinnoissa voi olla kohtuutonta vaatia esimerkiksi liian suurta liikevaihtoa tarjoajalta.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Hakola & muut, 2017, s.45.

<sup>20</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s.16.

<sup>21</sup> Pekkala & muut, 2017, s.41.

<sup>22</sup> Hakola & muut, 2017, s.45.

<sup>23</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s.521–523.

<sup>24</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s.15.

<sup>25</sup> Hakola & muut, 2017, s.45.

<sup>26</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 15–16.

Julkisten hankintojen kilpailutus on menettely, jossa hankintayksikkö ilmoittaa hankinnastaan julkisesti. Tarjouspyyntöasiakirjoissa kuvataan hankinnan kohde, tarjoajan soveltuvuuteen liittyvät ehdot ja hankinnan kohteen vähimmäisvaatimukset.<sup>27</sup> Hankintayksikkö tekee toimittajan tai toimittajien valinnasta hankintapäätöksen, joka perustuu tarjouksen kokonaistaloudelliseen edullisuuteen hankintayksikön määrittelemällä tavalla.<sup>28</sup> Tarjoustenjäätöajan umpeuduttua hankintayksikkö käy läpi saapuneet tarjoukset ja sulkee tarjouskilpailusta pois tarjoajat, joita koskee harkinnanvarainen tai pakollinen pois-sulkemisperuste tai muu hankintayksikön määrittelemä poissulkuperuste. Lisäksi tarjousten tulee täyttää tarjouspyynnössä asetetut tarjouspyynnön vähimmäisvaatimukset. Kun tarjoajien kelpoisuus ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus on todennettu, toteutetaan tarjousten vertailu tarjouspyynnössä määriteltyjen vertailuperusteiden mukaisesti. Tämän jälkeen hankintayksikkö tekee hankintapäätöksen toimittajan valinnasta. Hankintapäätös on perusteltava siten, että tarjoajat voivat varmistua hankintayksikön toimineen lainmukaisesti hankintamenettelyä toteuttaessaan. Valitusajan tai EU-hankinnoissa odotusajan päätyttyä tilaaja solmii toimittajan kanssa erillisen hankintasopimuksen.<sup>29</sup>

## 1.2 Tutkielman tavoite ja menetelmä

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on selvittää hankintalain haastavuutta ja oikeudellisia riskejä hankintaprosessissa hankintayksikön näkökulmasta. Julkisten hankintojen parissa työskentelevät viranomaiset ovat merkittävässä roolissa hankintaprosessin onnistumisen kannalta. Hankintalaki on monisyinen, koska se sisältää säännöksiä, joiden tulkitseminen vaatii myös muun lainsäädännön rinnakkaista tulkintaa. Lisäksi hankintalain suosituksenomaiset säännökset lisäävät hankintojen haasteellisuutta.<sup>30</sup> Toisaalta käytännön hankintaprosessi on monimutkainen, jossa pelkkä lain tavoitteiden tunnistaminen ei ole riittävää.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Pekkala & muut, 2017, s.19.

<sup>28</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s.19.

<sup>29</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s.19.

<sup>30</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s.14.

<sup>31</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 2022, s.5.

Tutkielman aiheeksi valitsin julkiset hankinnat, koska ne liittyvät nykyisiin työtehtäviini. Minua kiinnostaa hankintojen moninainen tehtäväkenttä, joka vaatii tarkkuutta. Hankintojen huolellinen suunnittelu ja oikeudellinen osaaminen ovat ehdottoman tärkeitä, jotta voitaisiin välttyä virheiltä. Työnantajani toimii kuntaorganisaatio, jossa hankintoja tehdään huomattava määrä vuosittain. Kuntien hankinnat käsittävät lähes kaksi kolmasosaa Suomessa tehdyistä julkisista hankinnoista<sup>32</sup>. Kunnat ovat vastuussa hankintatoimien ohjaamisesta ja sen kehittamisestä. Vaikka hankinnat ovat merkittävä osa kuntataloutta, hankintalaki ei erikseen säätele kunnallisia hankintoja<sup>33</sup>. Kunnat voivat myös muodostaa keskenään hankintarenkaita ja muita hankintaan liittyviä yhteistyökuvioita<sup>34</sup>. Merkittävä kokonaisuus kuntien ja kuntayhtymien taloudessa koostuu hankinnoista. Julkisilla hankinnoilla on merkitystä yhteiskunnan hyvinvointiin sekä talouden tasapainoon. Hankinnoissa painottuvat erityisesti strateginen johtaminen ja ammattitaitoinen hankintaosaaminen. Hankinnoilla on suuri painoarvo organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi, koska ne ovat euromäärältään mittavia. Hankinnoilla on myös vaikutuksensa alueen elinvoimaan niin kunnallisella kuin kansallisella tasolla.<sup>35</sup>

Tutkielmassa tarkastelen oikeudellisia riskejä erityisesti tarjousten käsittelyvaiheen kautta. Julkisten hankintojen neuvontayksikön selvityksessä hankintaprosessi jaetaan neljään vaiheeseen, jotka ovat ilmoitusmenettely, tarjouspyyntövaihe, tarjousten käsittelyvaihe ja hankintapäätösvaihe. *Tarjousten käsittelyvaihe* sisältää tarjousten avaamisen tarjoustenjättöajan jälkeen, tarjoajan soveltuvuuden ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden varmistamisen sekä tarjousvertailun tarjouspyyntöasiakirjoissa esitettyjen vertailuperusteiden mukaisesti.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Merisalo & muut, 2021, s.1.

<sup>33</sup> Hakola & muut, 2017, s. 47.

<sup>34</sup> Kontio & muut, 2017, s. 35.

<sup>35</sup> Valtionvarainministeriö, 2020, s.13–15.

<sup>36</sup> Suojanen, 2020, s.5.

*Riskillä* viitataan mahdolliseen ei-toivottuun tapahtumaan, jolla saattaa olla haitallisia seurauksia. Riskiin sisältyy todennäköisyys ja seuraus. Riski voi olla myös mahdollisuus, joka voi johtaa positiiviseen lopputulokseen.<sup>37</sup> *Oikeudellinen riski* on riski, joka liittyy lakien, asetusten tai vakiintuneiden markkinakäytäntöjen noudattamisen laiminlyöntiin. Se voi myös johtua sopimusten ja päätösten pätemättömyydestä, mitättömyydestä, moitteenvараaisuudesta, päättymisestä tai dokumentoinnin puutteesta. Oikeudellinen riski voi konkretisoitua, jos yritys ei noudata lakia ja toimialaan liittyvää sääntelyä.<sup>38</sup> Oikeudellisen riskikäsitteen ymmärtämiseksi tutkin tarjouspyyntövaiheessa tapahtuvia virheitä muun muassa oikeuskäytännön kautta. Tämän lisäksi tutkin myös virheellisten menettelyjen seuraamuksia. Tutkielman pääsisältö on tarjouspyynnön käsittelyvaiheen ongelmakohtissa, joihin hankintayksikön tulisi kiinnittää erityistä huomiota hankintojen lainmukaisuuden takaamiseksi ja oikeudellisten riskien välttämiseksi.

Tutkielman tavoitteena on vastata seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia oikeudellisia riskejä sisältyy tarjouspyynnön käsittelyvaiheeseen hankintayksikön näkökulmasta?
- Millaisia virheellisiä menettelyjä tarjouspyynnön käsittelyvaihe sisältää oikeuskäytännön mukaan ja miten hankintayksikkö voi toiminnallaan ennaltaehkäistä virheiden syntymistä?

Rajaan tämän tutkielman ulkopuolelle erityisalojen hankintalain. Lähteinä käytän kirjallisuutta, hallituksen esityksiä sekä pääasiallisesti hankintalakia. Markkinaoikeuden ja korkeimman oikeuden oikeuskäytännöllä pyrin selvittämään yleisimmät virhemenettelyt tarjousten käsittelyvaiheessa. Tämä tutkielma noudattaa lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa, joka on yleinen oikeustieteen metodi. Lainoppi tulkitsee ja systematisoi voimassa olevan oikeuden säännöksiä. Tulkitseminen on mahdollista, kun oikeutta järjestetään systemaattiseksi kokonaisuudeksi.<sup>39</sup> Voimassa olevan oikeuden tulkinta tapahtuu

---

<sup>37</sup> Suominen, 2003, s.8–9.

<sup>38</sup> Hemmo, 2005, s.14.

<sup>39</sup> Husa & Pohjalainen, 2014, s.37.

normikannanotoilla ja tulkintakannanotoilla. Normikannanotot pohjautuvat voimassa olevan oikeuden todentamiseen, ja tulkintakannanotoissa mennään pintaa syvemmälle ja paneudutaan kyseisen normin sisältöön tulkitsevasti.<sup>40</sup>

Tutkimuksen johdantoluku alkaa tutkielman aiheen taustoituksesta, jossa käydään läpi pääpiirteittäin julkiset hankinnat ja se, milloin kilpailutusvelvollisuus syntyy. Tämän jälkeen avataan tutkimuskysymykset ja tutkimuksessa käytetty menetelmä. Lisäksi on tarpeen syventää ymmärrystä hankintojen valmisteluprosessista, koska valmistelulla on liittymäkohtia tarjousten käsittelyvaiheeseen. Toisessa luvussa syvennytään riskiin ja oikeudelliseen riskiin käsitteenä. Kolmannessa luvussa puolestaan käsitellään oikeudellisia riskejä tarjousten käsittelyvaiheessa. Luvussa kuvataan tarjousten käsittelyvaihe tarkemmin oikeuskäytännön valossa, jotta oikeudelliset riskit on helpompi hahmottaa. Oikeudellisten riskien rinnalle on tärkeä nostaa esiin oikeussuojakeinot ja virheellisten menettelyn seuraamukset, joihin syvennytään luvussa neljä. Viimeinen eli viides luku kokoa yhteen johtopäätökset tarjousten käsittelyvaiheen oikeudellisista riskeistä. Johtopäätökset yhdistävät aiemmin käsiteltyjen kappaleiden ydintä ja antavat vastaukset tutkielman johdannossa asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

### **1.3 Hankintojen valmistelu**

Hankintaprosessi tulee hahmottaa kokonaisuudessaan jo valmisteluvaiheessa, jotta voidaan säästyä viivästyksiltä, ongelmilta ja mahdolliselta hankinnan keskeyttämiseltä. Valmistelussa suunnitellaan hankinnassa käytetty menettely, hankinnan kohde, tarjoajan soveltuvuusvaatimukset, tarjouksen vertailuperusteet, sopimusluonnos ja muut kilpailutuksen kannalta oleelliset seikat. Hankilaki ei kuitenkaan määrittele hankintaa käytännön tasolla, vaan säännökset ovat menettelyllisiä.<sup>41</sup> Hankintalain 2 § edellyttää hankintayksikköä toteuttamaan hankinnat taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti.

---

<sup>40</sup> Hirvonen, 2011, s.22.

<sup>41</sup> Kontio & muut, 2017, s. 157–158.

Lähtökohtaisesti hankinnan toteuttaminen perustuu hankintayksikön näkemykseen toiminnallisesti ja taloudellisesti toimivasta hankintakokonaisuudesta<sup>42</sup>.

Hankintaa voidaan lähteä valmistelemaan hankintayksikön omaehtoisella markkinoiden kartoituksella. Hankintayksikkö voi itsenäisesti etsiä tietoa, millaisia hankinnan kohdetta mahdollisimman hyvin vastaavia tuotteita tai palveluita markkinoilla on. Omaehtoisen markkinakartoituksen lisäksi hankintayksikkö voi toteuttaa hankintalain 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen, jolla se kartoittaa hankinnan markkinoita ja käy vuoropuhelua potentiaalisten tarjoajien kanssa. Markkinakartoituksessa hankintayksikkö toteuttaa hankintaprosessin valmisteluvaihetta ja antaa alustavaa tietoa tulevasta hankinnasta mahdollisille toimittajille. Markkinakartoitus ei kuitenkaan saa johtaa tarjoajia syrjivään toimintaan ja vuoropuhelu toimijoiden kanssa tulee olla avointa.<sup>43</sup> Hankintalaki ei määrittele markkinakartoituksen menettelytapaa. Tietopyynnöt, erilaiset keskustelut toimijoiden kanssa ja vuoropuhelut voivat sisältyä markkinakartoitukseen.<sup>44</sup>

Hankintamenettelyn valinta riippuu hankinnan arvosta, kohteesta, hankinnan kriteereistä ja siitä, miten paljon kyseisen hankinnan potentiaalisia toteuttajia on markkinoilla. EU-hankinnoissa hankintamenettelyn sääntely perustuu suoraan hankintadirektiiveihin<sup>45</sup>. Hankintalain 100 §:n mukaisesti hankintayksikön on kuvattava myös kansallisessa hankinnassa käyttämänsä hankintamenettely. Hankintayksiköllä on kuitenkin kansallisissa hankinnoissa valinnanvapaus hankintamenettelyn suhteen. Avoin menettely tarkoittaa hankintaa, joka toteutetaan julkaisemalla hankintailmoitus. Tällä tavoin varmistetaan, että kaikki halukkaat voivat osallistua tarjouskilpailuun. Avoin menettely soveltuu sellaisiin hankintoihin, joissa ei ole tarpeen rajoittaa tarjoajien määrää.<sup>46</sup> Kansallisissa hankinnoissa käytetään pääsääntöisesti avointa ja rajoittua menettelyä<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s.158.

<sup>43</sup> Kontio & muut, 2017, s.92.

<sup>44</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s.34.

<sup>45</sup> Eskola & muut, 2017, s.217.

<sup>46</sup> Kontio & muut, 2017, s.106–107.

<sup>47</sup> HE 108/2016 vp, s.19.

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö valitsee osallistumishakemuksensa jättäneiden keskuudesta tarjoajat, jotka voivat jättää lopullisen tarjouksen. Menettely toteutetaan kaksivaiheisesti siten, että ensimmäisessä vaiheessa toimittajat lähettävät hankintailmoituksen perusteella osallistumishakemuksen. Tämän jälkeen hankintayksikkö valitsee sellaiset toimittajat, joille tarjouspyyntö lähetetään. Vaikka rajoitettu menettely on työläämpi kuin avoin menettely, siitä on hyötyä myös tarjoajalle. Rajoitetussa menettelyssä kelpoisuusvaatimukset arvioidaan jo ennen tarjouspyynnön tekemistä, joten tarjouspyyntövaiheeseen päässyt tarjoaja ei ole tehnyt turhaa työtä tarjousta jättäessään.<sup>48</sup> Muita mahdollisia hankinnoissa käytettäviä menettelyjä ovat hankintalain mukaan neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, suora hankinta, puitejärjestely, sähköinen huutokauppa, dynaaminen hankintajärjestelmä, sähköiset luettelot ja suunnittelukilpailut.

Tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa hankinnan kohde ja tarjoajalta vaadittavat vähimmäisvaatimukset riittävän tarkasti. Tarjouspyynnön laatimisella on suuri merkitys koko hankintaprosessin kannalta, koska epämääräinen tarjouspyyntö saattaa aiheuttaa ongelmia tarjousten käsittelyvaiheessa tarjoajan tai tarjouksen poissulkemiseksi tarjouskilpailussa. Hankintayksikkö saattaa tarjousten käsittelyvaiheessa huomata virheitä tai epäselvyyksiä tarjouspyynnössä tarjouksia vertaillessaan. Tarjouspyyntövaiheessa on mahdollista tehdä pieniä teknisluonteisia muutoksia tarjouspyyntöön, mutta oleellisten muutosten tekeminen tarjouspyynnön julkaisun jälkeen on kiellettyä.<sup>49</sup>

Tarjouspyynnön tarkoituksena on saada keskenään tasavertaisia ja yhteismitallisia tarjouksia. Hankintalaki ei määrittele hankinnan sisältöä ja tarkoituksenmukaisuutta, vaan hankintayksiköllä on laaja harkintavalta tarjouspyynnön kriteereitä määrittellessään. Hankinnan ehtojen tulee kuitenkin liittyä hankinnan kohteeseen, eivätkä ne saa olla syrjiviä. Tällä perusteella esimerkiksi paikallisen tarjoajan tai aikaisemman sopimuskumppanin suosiminen on kiellettyä. Hankintojen oikeusperiaatteet vaikuttavat siten myös

---

<sup>48</sup> Kontio & muut, 2017, s.109–111.

<sup>49</sup> Kontio & muut, 2017, s. 238; Eskola & muut, 2017, s.329.

tarjouspyynnön sisällöllisiin seikkoihin.<sup>50</sup> Hankintojen tekniset eritelvät eivät saa olla syrjiviä tai perusteettomasti kilpailua rajoittavia. On huomattava, että toisinaan hankintayksikön omat tarpeet voivat vaatia tiukkoja määritelmiä ja hankinnan kohteen vaatimuksia. Tällöin kilpailun rajoittaminen voi olla välttämätöntä ja perusteltua. Olennaista on punnita jokaista hankintaa tapauskohtaisesti ja varmistaa, että rajoitukset ovat perusteltuja ja kohtuullisia.<sup>51</sup> Hankintailmoituksen sisältö noudattaa etusijaperiaatetta tarjouspyyntöön nähden, mikäli eri asiakirjojen välillä on ristiriitaa. Hankintailmoituksen laiminlyönti rinnastetaan aina suoramankinnaksi, vaikka hankinta kilpailutettaisiinkin. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa oikeuskäytäntö julkaisemisvelvollisuutta koskien on ollut ankaraa.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Pekkala & muut, 2017, s.454–456.

<sup>51</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s.94.

<sup>52</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s. 328.

## 2 Riskit ja riskienhallinta

### 2.1 Riskin määritelmä ja luokittelu

Riski tulee italiansan *risicare*, jonka suomenkielinen käännös on uskaltaa. Arkikielessä riski tarkoittaa epävarmuutta ja onnettomuuden uhkaa. Synonyymeja riskille ovat vahingonvaara ja vahingonuhka<sup>53</sup>. Riskillä viitataan uskallusta päätöksentekoon ja vapaudesta valita eri vaihtoehtojen väliltä.<sup>54</sup> Riski määräytyy riskin kontekstin ja henkilöiden riskiarvioiden mukaisesti<sup>55</sup>. Riskikokemukseen vaikuttaa henkilön oma käsitys riskitapahtuman odotuksesta. Kokemukseen vaikuttavat myös tapahtuman laajuus ja merkityksellisyys<sup>56</sup>. Riskin toteutuessa voi olla kyse esimerkiksi taloudellisesta, ympäristöllisestä tai terveydellisestä seurauksesta.<sup>57</sup>

Riskeillä on liittymäkohtia todennäköisyyksiin ja usein riskejä havainnoidaan prosenttilukuina. Riskiin sisältyy myös tietty ennalta-arvaamattomuus. Todennäköisyyksiä voidaan laskea saatavilla olevan tiedon valossa, mutta kaikkia riskejä ei ole aina mahdollista ennakoida.<sup>58</sup> Riskikokemukseen vaikuttaa negatiivisesti sen pelottavuus, kontrolloimattomuus ja katastrofin uhka. Riski saattaa pelottaa myös sen vuoksi, että riskillä voi olla kauaskantoiset seuraamukset. Riski on tilannesidonnainen ja riskiarviot ovat jatkuvassa muutoksessa.<sup>59</sup> Riskiin liittyy vahvasti kyky jatkaa sen toteuduttua, jolloin puhutaan riskikantokyvystä<sup>60</sup>.

Mikäli riskistä aiheutuu tappion lisäksi tuotto-odotusten pois jäämistä, puhutaan liiketaloudellisesta riskistä. Liiketaloudellinen riski kuuluu liiketoimintaan. Riskit liittyvät erityisesti yrityksen päätöksentekoon. Liiketaloudellinen riskikäsitelmä on jatkuvassa

---

<sup>53</sup> Suominen, 2003, s.9

<sup>54</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s.16.

<sup>55</sup> Suominen, 2003, s.9.

<sup>56</sup> Juvonen & muut, 2014, s.8–9.

<sup>57</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s. 16–17.

<sup>58</sup> Suominen, 2003, s.10.

<sup>59</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s.17.

<sup>60</sup> Erola & Louto, 2000, s.23.

murroksessa odottamattomien tapahtumien vuoksi. Yritys kantaa itse vastuun liikeriskin seurauksista.<sup>61</sup> Liiketoiminnan riskit voivat olla positiivisia, koska riskit saattavat mahdollistaa uutta liiketoimintaa. Usein riski kuitenkin mielletään epävarmuustekijänä ja siihen liitetään odotuksia tulevaa koskien. Riskin koettu vakavuus liittyy tapahtuman laajuuteen ja merkitykseen. Arvioidessa uhkia ja mahdollisuuksia liiketoiminnan tuntemus ja kokoisvaltainen riskienhallinta on eduksi.<sup>62</sup>

Kirjallisuudessa riskejä luokitellaan eri tavoin. Riskit voidaan jakaa lähteeseen perustuviin riskeihin ja strategisiin riskeihin. Lähteen mukaan ryhmiteltyjä riskejä voivat olla esimerkiksi henkilöriskit, omaisuusriskit ja ympäristöriskit. Strategisia riskejä voidaan puolestaan luokitella taloudellisiin riskeihin, operatiivisiin riskeihin ja vahinkoriskeihin. Vahinkoriski on usein käytetty termi riskien luokittelussa. Vahinkoriskillä tarkoitetaan aina tappiotilannetta, joka tekee siitä vakuuttamiskelpoisen riskin. Vahinkoriskit voidaan jakotella henkilöriskeihin, omaisuusriskeihin ja vastuuriskeihin. Vahinkoriskeille on ominaista se, että ne ovat hitaasti muuttuvia.<sup>63</sup>

Kuusela ja Ollikainen (2005) jakavat riskit dynaamisiin riskeihin ja staattisiin riskeihin. Dynaamisilla riskeillä tarkoitetaan olosuhteiden mukaan muuttuvia riskejä. Tällaisia riskejä ovat tekniset, taloudelliset ja poliittiset riskit, jotka tapahtuvat liike-elämässä. Dynaamisia riskejä voidaan edelleen nimittää spekulatiivisiksi riskeiksi, koska niihin voidaan toiminnossa itse jossain määrin vaikuttaa, eikä vastuuta voi siirtää muille. Dynaamisten riskien ennakoitavuus on vaikeaa, koska riskit koskettavat yleensä suurta ihmismassaa.<sup>64</sup> Toinen riskin muoto on staattiset riskit eli vakuutusriskit. Staattisten riskien seurauksena on aina menetys. Tällaisia riskejä ei aina ole mahdollista ennaltaehkäistä, vaikka riskin olemassaolo tiedostetaan. Toisaalta todennäköisyys staattisille riskeille pystytään ennalkoimaan siten, että vastuuta siirretään vakuutusyhtiöille maksua vastaan. Staattisilla riskeillä tarkoitetaan myös niin sanottuja puhtaita riskejä. Puhtaassa riskissä tilanne joko

---

<sup>61</sup> Suominen, 2003, s.12–13.

<sup>62</sup> Huuhka, 2017, s.216; Suominen, 2003, s.9.

<sup>63</sup> Suominen, 2003, s.12–14.

<sup>64</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s.33–34.

pysyy ennallaan tai sen seurauksena menetetään jotain. Puhtaat riskit jaetaan henkilö- ja omaisuusriskeihin. Henkilöriskit viittaavat henkilön kykyyn ansaita elantonsa. Omaisuusriskeillä tarkoitetaan omaisuuteen kohdistuvaa riskiä, jossa vaarana on omaisuuden tuhoutuminen. Vastuuriskit puolestaan realisoituvat silloin, kun henkilö joutuu vahingonkorvausvastuuseen suhteessa kolmanteen osapuoleen. Riskin voi myös aiheuttaa toisen osapuolen sitoutumattomuus, jolloin riskiä kutsutaan riippuvuusriskiksi.<sup>65</sup> Yksi jaoteltutapa riskeille on vielä Kuuselan ja Ollikaisen (2005) mukaan jako fundamentaalisiin ja partikulaarisiin riskeihin. Fundamentaali riski on riski, johon kohdistuu todennäköisyys menetyksestä. Fundamentaali riski koskettaa yleensä laajempaa joukkoa niin syntyperältään kuin vaikutukseltaan.<sup>66</sup> Subjektiiivinen riski liittyy henkilön henkiseen tilaan perustuvaan epävarmuuteen. Objektiiivinen riski puolestaan perustuu konkreettisiin faktoihin ja todennäköisyyksiin.<sup>67</sup>

Erola ja Louto (2000) ryhmittelevät riskit tarkasteluperusteisesti. Riskejä voidaan ryhmitellä sisäisiin ja ulkoiisiin riskeihin. Riskejä voidaan myös luokitella tiedostettuihin ja tiedostamattomiin riskeihin. Lisäksi ryhmittelun perusteena voidaan käyttää riskin ilmenemistä, kohdetta, seurauksia ja todennäköisyyttä. Yrityksen sisäiset riskit liittyvät yrityksen toimintoihin ja niiden häiriöihin. Yrityksen sisäinen riski voi konkretisoitua esimerkiksi työntekijän tekemällä virheellä. Varautumista sisäisiin riskeihin turvataan erilaisilla toimintaohjeilla ja ne on helpommin kontrolloitavissa kuin ulkoiset riskit. Tämä kuitenkin edellyttää ajantaisia toimintaohjeita ja hallintajärjestelmiä sekä niiden jalkauttamista työntekijöiden keskuudessa. Ulkoisilla riskeillä tarkoitetaan riskejä, jotka liittyvät yrityksen ulkopuoliseen ympäristöön.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s. 33–34.

<sup>66</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s.34.

<sup>67</sup> Ahteensivu & muut, 2018, s.16.

<sup>68</sup> Erola & Louto, 2000, s.26–27.

## 2.2 Riskienhallinta

Riskienhallinta on organisaation menettely, jossa tulee tunnistaa, arvioida ja pyrkiä hallitsemaan riskejä. Riskit liittyvät niin liiketoimintaan, strategiaan, operatiivisiin toimintoihin kuin talouteen ja muihin osa-alueisiin. Hyvin hallittu riskienhallinta tukee organisaatiota uhkien varalta ja auttaa organisaatiota valmistautumaan uhkiin. Yksilöt, yritykset ja yhteiskunta pyrkivät minimoimaan riskejä erilaisten valmiussuunnitelmien avulla. Erityisesti yritykset panostavat riskiensä hallintaan, mikä vaatii resursseja. Näitä varoja käytetään teknisten järjestelmien vahvistamiseen, turvallisuuden parantamiseen ja henkilöstön koulutukseen sekä vakuutusten hankkimiseen.<sup>69</sup>

Riskienhallinta alkaa riskin tunnistamisesta ja luokittelusta. Riskienhallinnan tarkoituksena on, että toiminta jatkuu riskien toteutumisesta huolimatta. Riskienhallinta voidaan kuvata prosessiksi, jolla yritys pyrkii ennaltaehkäisemään vaaratilanteiden syntymistä tai minimoimaan riskeistä aiheutuvat kustannukset ja vahingot.<sup>70</sup> Riskienhallinnalla pyritään takaamaan yrityksen toiminta mahdollisimman stabiilina. Riskin toteutumisen jälkeen yrityksen tulee pystyä palaamaan normaaliin toimintaan. Osa riskienhallintaa on myös vahingon jälkikäteinen analysointi. Toteutuneilla riskeillä on mahdollisuus saada oppia vastaavien tilanteiden varalle.<sup>71</sup> Riskien tunnistamisessa merkittävää on se, että tunnistetaan riskien alkulähteet. Riskit ovat seurausta kontrollin puutteesta, tiedon puutteesta tai ajan puutteesta. Riskienhallinta edellyttää riskianalyysiä, jolla pyritään arvioimaan riskit sekä niiden vaikutukset ja todennäköisyydet. Riskianalyysillä ei pyritä riskien minimointiin, vaan sillä toteutetaan varautumista riskeihin.<sup>72</sup>

Riskienhallintaan liittyy useita eri vaiheita. Harringtonin ja Niehaussin mukaan riskienhallintaan lukeutuu viisi erillistä vaihetta, joka lähtee liikkeelle riskien tunnistamisesta. Tunnistamisen jälkeen prosessissa tulee tunnistaa todennäköisyys vahingoille sekä

---

<sup>69</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s. 35.

<sup>70</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s.155–156.

<sup>71</sup> Erola & Louto, 2000, s.41–49.

<sup>72</sup> Juvonen & muut, 2014, s.20.

vaikutusten arviointi. Kolmannessa vaiheessa kehitetään riskienhallintamenetelmiä ja valitaan sopivia menetelmiä. Lopuksi toteutetaan riskienhallintapäätökset ja arvioidaan tehtyjen ratkaisujen vaikuttavuutta.<sup>73</sup>

Riskienhallinnan kannalta merkittävää on riskien seuraukset ja riskien niin sanottu kolmikantajako Triage. Ensimmäistä luokkaa edustavat henkilöihin kohdistuvat uhka- ja vaaratilanteet. Henkilöön kohdistuvissa uhkatilanteissa riskin kantokyky ei voi perustua taoudellisiin kannattavuuslaskelmiin. Toiseen luokkaan lukeutuvat muut normaalia toimintaa häiritsevät riskit, joihin varaudutaan henkilövahinkojen ollessa hallinnassa. Kolmannen luokan riskit ovat tiedostettuja riskejä, mutta niihin ei vaadita välitöntä varautumista.<sup>74</sup> Yrityksen riskienhallintaa tulee päivittää, koska kehitys on jatkuvassa murroksessa ja uusia riskejä ilmenee koko ajan. Kehitys saattaa tehdä myös vanhat toimintamallit tehottomiksi.<sup>75</sup> Kaikkia riskejä ei voi ehkäistä. Tällaisissa tilanteissa riskienhallinnan tavoitteena on pienentää riskejä. Riskien pienentämisellä pyritään minimoimaan vahingon todennäköisyyttä tai seurausta. Yritys voi pyrkiä pienentämään riskejä esimerkiksi kouluttamalla henkilöstöä. Lisäksi yritys voi varautua riskeihin erilaisin työsuojelutoimenpitein ja varautumissuunnitelmien kautta.<sup>76</sup>

---

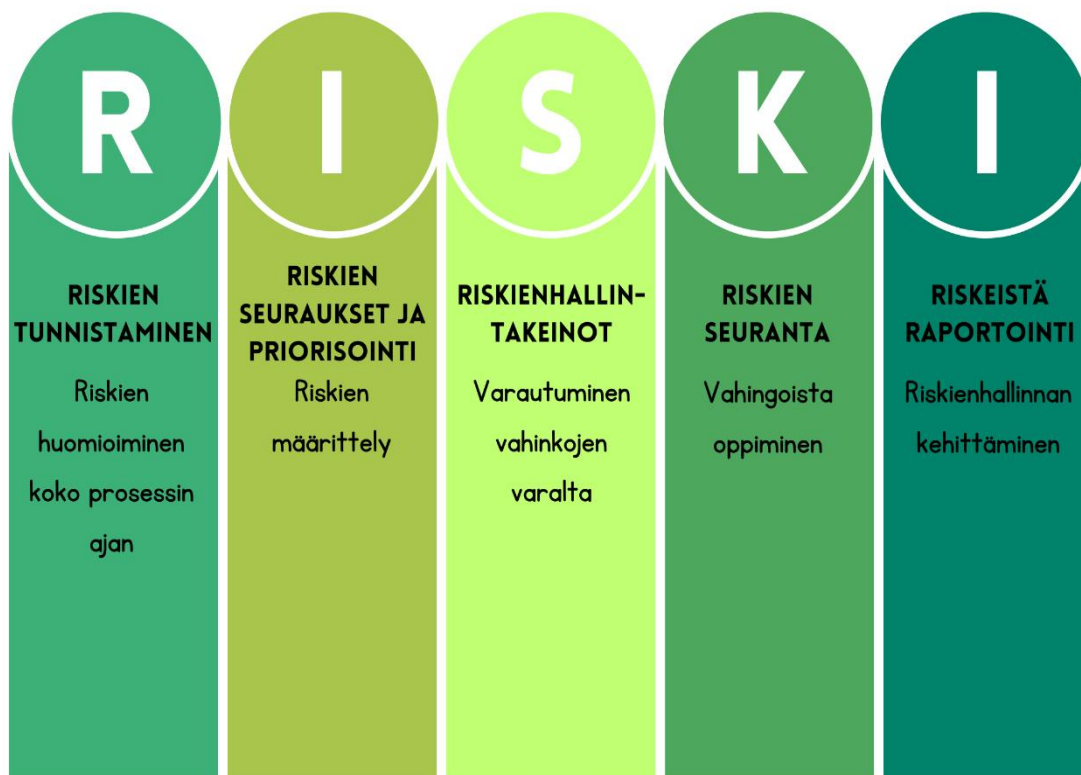
<sup>73</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s.155–156.

<sup>74</sup> Erola & Louto, 2000, s. 35–37.

<sup>75</sup> Erola & Louto, 2000, s.54.

<sup>76</sup> Juvonen & muut, 2014, s.24.

**Kuvio 1.** Riskienhallintaprosessin kuvaus.<sup>77</sup>



Riskienhallintaa voidaan tehostaa jo tunnistettujen riskien osalta pyrkimällä hahmottamaan riskien todennäköisyys ja vakavuus. Varautumalla riskeihin voidaan vähentää mahdollisuutta riskien realisoitumiseen. Erilaisissa hankkeissa riskien tunnistamisella pyritään ottamaan huomioon niiden vaikutukset aikatauluun, työmäärään, kustannuksiin ja lopputulokseen. Riskienhallinnassa tulee kohdentaa erityisesti ne riskit, jotka ovat todennäköisiä hankkeessa ja joiden seuraukset voivat olla vakavia. Riski tulee huomioida, vaikka riski olisi vaikutuksiltaan keskitasoa, jos sen toteutuminen on todennäköistä. Suuria riskejä ehkäistäessä toimenpiteiden kustannukset on suhteutettava riskin kokoon ja todennäköisyyteen.

Tyypillisiä virheitä riskienhallinnassa syntyy silloin, kun ei noudateta oman organisaation sisäisiä riskienhallinnan käytänteitä. Toisaalta taas ongelmia syntyy, jos riskienhallinnassa

<sup>77</sup> Kuusela & Ollikainen, 2005, s.155–156.

ei kyetä olemaan objektiivisia. Tämä tarkoittaa sitä, että organisaatioilla ja yksittäisillä ihmisillä on erilaisia tapoja suhtautua ja varautua riskeihin. Objektiivisuuden takamiseksi riskienhallinnassa tulisi olla esimerkiksi tarkastuslistat apuna. Riskit tulisi myös tunnistaa tarpeeksi yksityiskohtaisella tasolla, jotta korjaustoimenpiteet pystytään toteuttamaan sujuvasti. Riskienhallinnan ongelmaksi voi myös muodostua se, että pyritään hallitsemaan kaikki mahdolliset riskit. Riskienhallinnassa tulee ottaa huomioon kustannus-hyöty-analyysi, jonka perusteella tietoiset riskit ovat hyväksytyjä. Riskienhallinta on jatkuvaa ja se tulee olla esillä koko prosessin ajan. Usein riskienhallinta on esillä vain suunnitteluvaiheessa.<sup>78</sup>

### 2.3 Oikeudellinen riski

Oikeudellista riskiä on hankala määritellä yksiselitteisesti, sillä lainsäädäntö ei tunne oikeudellisen riskin määritelmää. Oikeudellinen riski on vakiintunut käsitteeksi 2000-luvulla oikeuskirjallisuudessa. Oikeudellinen riski on operatiivinen riski, jonka syntyyn vaikuttaa oma toiminta tai itsestä riippumaton toiminta. Oikeudellinen riski on aina läsnä liiketoiminnassa. Oikeudelliset riskit saattavat liittyä lainsäädäntöön ja erilaisiin sopimuksiin. Myös vahingonkorvausriski tai maineen vahingoittuminen on relevantti riski oikeudellisen riskin tunnistamisessa.<sup>79</sup>

Oikeuskirjallisuudessa todetaan oikeudellisen riskin erityispiirteenä olevan uhka korvausvastuusta. Oikeudelliseksi riskiksi on määritelty muun muassa sellainen riski, jossa organisaatiolle syntyy vahinkorvausvastuu tai muu vastaava sakko virheellisestä toiminnasta. Korvausvastuut ovat luokiteltavista sen mukaisesti, kuka on korvausvastuussa. Korvausvastuussa voi olla yhtiön johto tai henkilöstö yhtiölleen aiheuttamasta vahingosta. Yhtiö voi joutua esimerkiksi korvausvastuuseen sopimusosapuolelle tai kolmannelle osapuolelle.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Mäntyneva, 2016, s. 138–140.

<sup>79</sup> af Schultén, 2006, s.130.

<sup>80</sup> Ollikainen & Kuusela, 1998, s.152.

Hemmon (2005) mukaan oikeudellisia riskejä ja riskienhallintakeinoja ei tule ylimitoittaa. Hän kuitenkin näkee oikeudellisen riskienhallinnan tärkeänä yritystoiminnassa. Oikeudelliset riskit voivat konkretisoitua vakavallakin tavalla. Oikeudellisesti merkityksellisiä riskejä voivat olla sopimuksen purkaminen, vahingorvausvastuu tai muu oikeudellinen seuraamus. Lisäksi korvausvastuu on myös riskinä. Oikeudelliset riskit voivat liittyä sopimuskumppanin maksukykyyn tai muuhun sopimusvelvollisuuden rikkomiseen.<sup>81</sup>

Vahingonkorvausoikeus jakaantuu sopimusperusteiseen ja sopimuksenulkoiseen vastuuseen. Sopimusperusteisen vahingonkorvausvastuun sääntely pohjautuu sopimustyyppikohtaisiin lakeihin, koska tälle ei ole olemassa yleislakia. Vahingonkorvauslaki (412/1974) on sopimuksenulkoisen yleislaki. Siinä säännellään yleisesti vahingonkorvaustilanteista, joita ei ole muun lainsäädännön nojalla säännelty. Vahingonkorvauslaki koskee tilanteita, joissa on kyseessä yleinen tuottamusvastuu, alaikäisen vastuu, työnantajan ja työntekijän vastuu sekä julkisyhteisön vastuu. Tämän lisäksi sopimuksenulkoiseen vastuuseen liittyy muutakin lainsäädäntöä.<sup>82</sup>

Julkisissa hankinnoissa oikeudellinen riski voi koskea hankintayksikköä, voittanutta tarjoajaa tai muita tarjoajia. Virheelliseen hankintamenettelyyn reagoivat yleensä muut tarjoajat, jolloin oikeudellinen riski saattaa konkretisoitua. Virhettä todennettaessa viitataan yleensä hankintalain säännöksiin, joita ei ole hankinnassa noudatettu.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Hemmo, 2005, s.14.

<sup>82</sup> Hemmo, 2005, s.17–23.

<sup>83</sup> Aalto-Setälä & muut, 2004, s.147–148.

### 3 Tarjousten käsittelyvaiheen oikeudelliset riskit

#### 3.1 Tarjousten käsittely

Tarjousten käsittelyvaihe alkaa, kun saapuneet tarjoukset avataan. Hankintalaki ei säännötele erikseen tarjousten vastaanottamisesta ja avaamisesta. Tarjoajat jättävät tarjouksensa hankintayksikön määrittelemällä tavalla, pääsääntöisesti sähköistä menettelyä noudattaen. Tarjouspyynnössä on asetettu tarjoustenjättöaika, jolloin tarjous on viimeistään jätettävä.<sup>84</sup> Tarjousten avaamisesta laaditaan yleensä muistio tai avauspöytäkirja. Avaustilaisuudessa on suositeltavaa olla useampi henkilö, jotta voidaan varmistaa puolueettomuuden säilyminen. Mikäli hankintayksiköllä on käytössään sähköinen kilpailutusjärjestelmä, erillistä avaustilaisuutta ei tarvita. Sähköistä järjestelmää käytettäessä tarjousten avaaminen on mahdollista vasta tarjousajan päättymisen jälkeen. Myöskään myöhässä saapuneet tarjoukset eivät kirjaudu järjestelmään.<sup>85</sup>

Hankintalain 79 §:n mukaan hankintayksikön on varmistuttava ennen hankintapäätöksen tekemistä siitä, että tarjoaja täyttää sille tarjouspyynnössä ja hankinta-asiakirjoissa asetetut soveltuvuusvaatimukset ja että tarjous on tarjouspyynnön mukainen.<sup>86</sup> Hankintalaissa luetellaan tyhjentävästi pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet. Hankintalaissa määritellyt poissulkemisperusteet koskevat EU-hankintoja, mutta hankintayksikkö voi soveltaa näitä säännöksiä myös muissa hankinnoissaan. Muissa hankinnoissa säännöksiä on mahdollista noudattaa väljemmin. Tämän lisäksi hankintayksikkö voi asettaa tarjoajaa koskevia soveltuvuusehtoja.<sup>87</sup>

On syytä erottaa tarjoajien soveltuvuuden arviointi tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistamisesta ja tarjousvertailusta. Tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen ja tarjousvertailu muodostavat omat vaiheensa tarjousten käsittelyvaiheessa. Vaiheiden

---

<sup>84</sup> Kontio & muut, 2017, s. 237.

<sup>85</sup> Eskola & muut, 2017, s. 407–408.

<sup>86</sup> Eskola & muut, 2017, s.406.

<sup>87</sup> Eskola & muut, 2017, s. 487.

erottaminen toisistaan on omiaan lisäämään hankintaprosessin luotettavuutta ja avoimuutta.<sup>88</sup> Hankintayksikön tulee lähtökohtaisesti arvioida tarjoajan soveltuvuus ennen kuin se tarkistaa, täyttääkö tarjous sille asetetut vähimmäisvaatimukset. Tarjousvertailun tulee kohdistua hankinnan kohteeseen eikä tarjoavan yrityksen ominaisuuksiin<sup>89</sup>. Hankintalain 79.2 § sallii kuitenkin avoimessa menettelyssä edetä tarjousten vertailuun ennen tarjoajan soveltuvuuden tarkistamista. Hankintasopimusta ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä, jos poissulkemisperuste on olemassa ja tarjoaja ei täytä sille asetettuja soveltuvuusvaatimuksia. Lisäksi oikeuskäytännössä on linjattu, että tarjoajien ominaisuudet ja tarjousten arvioinnissa käytettävät perusteet tulisi erottaa toisistaan.<sup>90</sup>

Tarjousvertailu suoritetaan sellaisten tarjousten kesken, jotka ovat tarjouspyynnön mukaisia. Ainoastaan vertailukelpoiset tarjoukset pääsevät tarjousten vertailuvaiheeseen. Vertailu tapahtuu hankinta-asiakirjoissa asetetuin ehdoin ja se tulee toteuttaa kirjallisesti. Tarjouskilpailun voittajaksi valitaan se, joka menestyy parhaiten ottaen huomioon tarjouspyynnön kaikki vertailuperusteet ja kokonaistaloudellinen edullisuus.<sup>91</sup>

Yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan, jota käytetään EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, tekee soveltuvuuden arvionnista hankintayksikölle helpompaa. Hankintayksikkö saa ESPD -lomakkeella tarjoajalta vahvistuksen siitä, että se on kelpoinen tarjoaja eikä sitä koske pakollinen tai harkinnanvarainen poissulkemisperuste.<sup>92</sup> ESPD-lomaketta tulee käyttää EU-hankinnoissa, mutta myös kansallisissa hankinnoissa on mahdollista käyttää ESPD-lomaketta. Hankintayksikön tulee varmistaa ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista, että tarjoaja täyttää hankintayksikön asettamat soveltuvuusvaatimukset.<sup>93</sup>

Markkinaoikeuden päätöksessä 22.4.2021 hankintayksikkö oli kilpailuttanut satamatarvikkeet EU-hankintana avoimella menettelyllä. Hankintapäätöksellä toimittajaksi oli valittu yhtiö A ja varatoimittajaksi yhtiö B. B teki valituksen

---

<sup>88</sup> Eskola & muut, 2017, s.408.

<sup>89</sup> Kontio & muut, 2017, s.158.

<sup>90</sup> KHO 27.6.2014 T 2077.

<sup>91</sup> Pohjonen, 2017, s.113.

<sup>92</sup> Eskola & muut, 2017, s.406–407

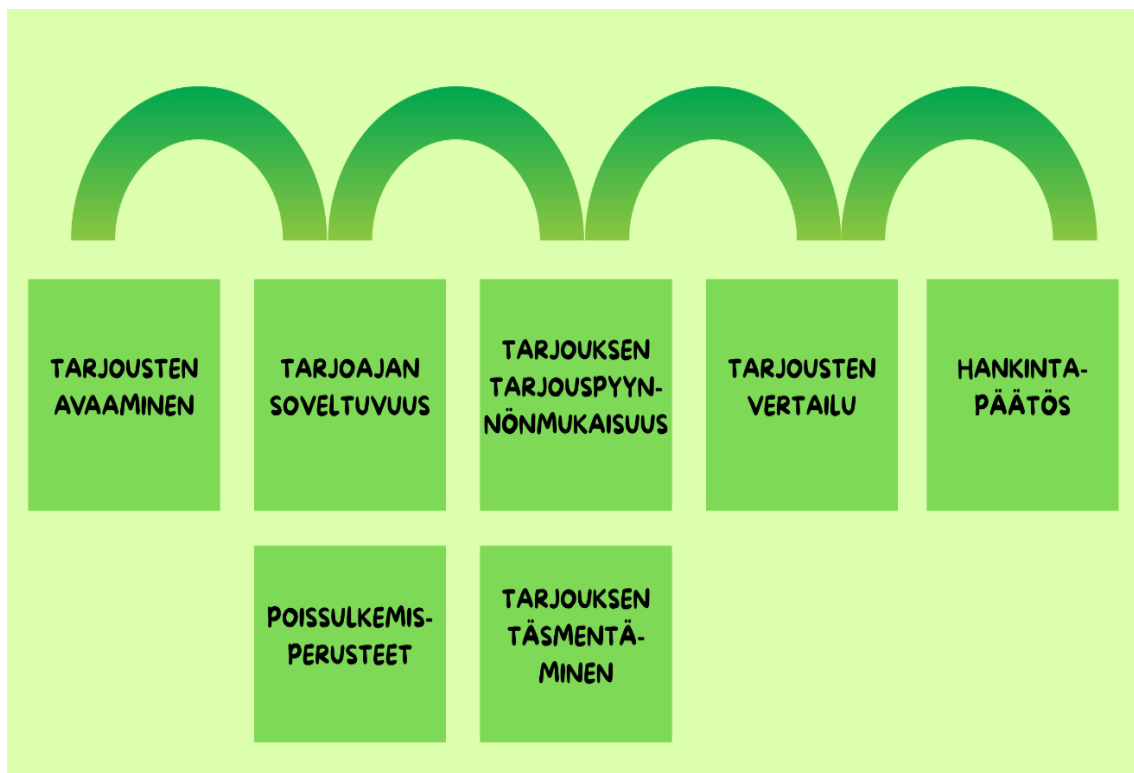
<sup>93</sup> Kontio & muut, 2017, s.191.

MAO:een. Valittajan mukaan A ei ollut yritysrekisterissä Suomessa tai Virossa, niin kuin oli ilmoitettu. B esitti myös A:n sertifikaattia kohtaan epäilyksiä. B:n mukaan A:n tuotteet eivät olleet laadukkaita ja niissä oli puutteita.

MAO selvitti tarjousasiakirjoista soveltuvuusvaatimuksia ja ESPD-lomaketta. Kävi ilmi, että hankintailmoituksessa ei ollut ESPD-lomakkeen kohtaa III eikä tarjoajan soveltuvuutta ollut määritelty hankintalain 83 §:n edellyttämällä tavalla. Soveltuvuusvaatimukset oli kirjattu suurimmalta osin tarjouspyyntöön. Lisäksi kolme soveltuvuusvaatimusta oli esitetty ESPD-lomakkeella. Tarjouspyynnön liitteessä oli esitetty vaatimukset RALA-sertifioinnista ja pätevyyksistä.

MAO päätyi kumoamaan hankintapäätöksen perustellen päätöstään sillä, että hankintayksikön olisi tullut tapauksessa kirjata ESPD-lomakkeelle kaikki soveltuvuusvaatimukset.<sup>94</sup>

**Kuvio 2.** Tarjousten käsittelyvaihe.



<sup>94</sup> MAO 22.4.2021 127/21.

### 3.2 Tarjoajan soveltuvuus

Hankintalain 114 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa vaatimuksia tarjoajan soveltuvuudelle. Soveltuvuusvaatimuksilla hankintayksikkö pyrkii varmistumaan tarjoajan kyvykkyydestä toteuttaa hankinta. Näiden vaatimusten tulee olla oikeasuhtaisia hankinnan kohteeseen nähden. Hankintayksikön on ilmoitettava soveltuvuusvaatimukset hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Jos ehdokas tai tarjoaja ei täytä asetettuja soveltuvuusvaatimuksia, hankintayksikön on suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailusta. Lisäksi hankintayksikkö voi vaatia, että tarjoajat antavat tarjouksensa yhteydessä vakuutuksen siitä, että ne täyttävät soveltuvuusvaatimukset. Ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista vakuutuksessa annettujen tietojen oikeellisuus tulee varmentaa tarjouskilpailun voittajalta. Tarjoajalla on myös mahdollisuus esittää korvaavat toimenpiteet, mikäli sitä koskee poissulkemisperuste. Hankintayksikön tulee tässä kohdin tehdä kokonaisarvio selvitysten riittävydestä<sup>95</sup>.

Soveltuvuusehtojen määrittelyssä hankintalaki velvoittaa tietyissä tilanteissa sulkemaan tarjoajan tarjouskilpailusta ja osittain soveltuvuusehtojen asettaminen on hankintayksikön harkinnassa<sup>96</sup>. Pakolliset poissulkemisperusteet määritellään hankintalain 80 §:ssä ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet on lueteltu hankintalain 81 §:ssä. Tämän lisäksi hankintayksikkö voi harkintansa mukaan asettaa soveltuvuusehtoja hankintalain 82–86 §:en mukaisesti. Hankintayksikkö voi harkintavaltaansa käyttäen asettaa vaatimuksia tarjoajien rahoitukselliselle ja taloudelliselle tilanteelle, tekniselle suorituskyvyllä ja ammatilliselle pätevyydelle. Mikäli tarjoajat ja ehdokkaat eivät täytä asetettuja vaatimuksia, on ne suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle. Kelpoisuusvaatimuksilla varmistetaan toimittajan laatu ja luotettavuus toteuttavaan hankintaan nähden<sup>97</sup>. Tarjoajien soveltuvuutta arvioitaessa on olennaista, että soveltuvuuden arviointi perustuu hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitettuihin seikkoihin.<sup>98</sup> Käytännön

---

<sup>95</sup> Kontio & muut, 2017, s.173.

<sup>96</sup> Kontio & muut, 2017, s.170.

<sup>97</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s.411.

<sup>98</sup> Eskola & muut, 2017, s. 487.

hankintaprosesseissa on ilmennyt tilanteita, joissa hankintayksikkö ei ole kirjannut tarjouspyyntöön tarjoajan kelpoisuutta koskevia edellytyksiä. Usein vasta tarjousten käsitelyvaiheessa on ilmennyt, että palvelun laatu saattaisi kärsiä merkittävästi hyväksymällä tarjous. Hankintayksiköllä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta sulkea tarjoajaa pois, mikäli hankintalain 82–86 §:en mukaisia soveltuvuusvaatimuksia ei ole kirjattu tarjouspyyntöön tai hankintailmoitukseen.<sup>99</sup>

Vaikka hankintayksiköllä on laaja harkintavalta soveltuvuusvaatimusten määrittelyssä, vaatimusten on oltava syrjimättömiä, välttämättömiä ja oikeasuhteisia. Soveltuvuusvaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tarjoajalle asetettujen soveltuvuusvaatimusten on oltava hankinnan luonteeseen ja arvoon nähden perusteltuja. Soveltuvuusvaatimukset eivät saa johtaa sellaiseen tilanteeseen, että ne ilmentäisivät hankintayksikön rajoittamatonta valinnanvapautta. Soveltuvuusvaatimuksia ei tule määritellä esimerkiksi siten, että hankinta kohdennettaisiin suoraan tietyille toimijalle. Oikeuskäytännössä linjataan, että tarjoajien ominaisuudet ja itse tarjousten arvioinnissa käytettävät perusteet tulisi erottaa toisistaan. Tarjousten vertailuperusteena ei tule käyttää sellaisia tekijöitä, jotka liittyvät ehdokkaiden tai tarjoajien ominaisuuksiin.<sup>100</sup>

Tarjoajan soveltuvuuteen liittyy myös laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006, jäljempänä tilaajavastuulaki). Tilaajavastuulain 2 §:n mukaan tilaajavastuulakia sovelletaan tilaajaan, jos se käyttää hankinnassaan vuokrattua työvoimaa Suomessa tai mikäli työntekijä työskentelee Suomessa ja on alihankkijana tilaajan toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä. Tilaajalla tarkoitetaan elinkeinonharjoittajaa tai julkisen sektorin yksiköitä. Lisäksi lakia sovelletaan rakentamisessa ja rakentamistoiminnassa tilaajiin, jotka toimivat rakennuttajina ja tilaajiin, jotka ovat hankkineet työsuorituksen työturvallisuuslain (738/2002) 49 §:n mukaisella yhteisellä työpaikalla. Tilaajavastuulain 4 §:n mukaan tilaajavastuulaki ei tule sovellettavaksi siinä

---

<sup>99</sup> Eskola & muut, 2017, s.359.

<sup>100</sup> Kontio & muut, 2017, s.171.

tapauksessa, jos työskentely kestää enintään 10 työpäivää tai tilaajan tiloissa työskentelevän palveluntuottajan hankintasopimuksen arvo ilman arvonlisänveroa on alle 9000 euroa.

Hankintayksikkö on vastuussa tilaajavastuulain velvoitteiden täyttymisestä julkisella sektorilla. Tilaajavastuulaista ei löydy säännöksiä sille, missä vaiheessa hankintaprosessia selvitykset tulee pyytää sopimuspuolelta. Hankintayksiköllä on tässä suhteessa harkintavaltaa, pyytääkö se selvitykset vain tarjouskilpailun voittaneelta toimittajalta vaiko kaikilta tarjouskilpailuun osallistuneilta. Riskinä selvitysten pyytämisessä juuri ennen hankintasopimuksen solmimista on se, että hankintapäätös joudutaan tekemään uudelleen, jos tarjouskilpailun voittanut ei kykene antamaan vaadittuja selvityksiä hankintayksikölle.

101

Hankintayksiköllä on osittain harkintavaltaa määritellä tarjoajan soveltuvuuteen liittyviä ehtoja. Tässä kohdin voisi näyttönä olla tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset näyttönä taloudelliseen tai rahoitukselliseen tilanteeseen. Hankintayksikön on mahdollista pyytää tarjoajia vahvistamaan jo tarjouksessaan, että tarjoaja on hoitanut lakisääteiset maksut ja velvoitteensa. Näin tilaajavastuulaki ja hankintalaki on mahdollista sovittaa yhteen jo tarjouspyyntövaiheessa.<sup>102</sup>

Markkinaoikeuden päätöksessä 30.3.2022 hankintayksikkö on kilpailuttanut vesikattojen kausihuoltotarkastukset ja kattolumien pudotukset puitejärjestelynä avointa menettelyä käyttäen kahdeksi vuodeksi vuoden optiomahdollisuudella. Valittaja oli suljettu ulos tarjouskilpailusta soveltumattomana. Valittajan mukaan tarjoukset eivät ole olleet keskenään vertailukelpoisia epäselvien referenssivaatimusten vuoksi. Lisäksi valittajan mukaan hankintayksikkö on toiminut virheellisesti sulkiessaan sen pois soveltumattomana. Pois-sulkeminen oli hankintayksikön toimesta perusteltu sillä, että valittajan referenssi ei vastannut kattolumien poistoa, vaan kattolumien poisto oli toteutettu tarvittaessa kattotarkastuksiin ja -korjauksiin liittyen. Näin ollen valittajalle muodostui kuva syrjivästä menettelystä, kun kyseessä tuli olla erillistoimeksianto lumen pudotuksiin, jota ei kuitenkaan tarjouspyynnössä vaadittu.

Hankintayksikön mukaan referenssivaatimuksen tavoitteena oli varmistua tarjoajan riittävästä edellytyksistä suoriutua hankinnasta. Hankintayksikkö oli tarjouspyynnössä edellyttänyt, että referenssit tulee olla sekä vesikattojen huoltotarkastuksista että

---

<sup>101</sup> HE 161/2014 vp, s.12.

<sup>102</sup> Pekkala & muut, 2017, s.832.

kattolumien pudotuksesta ja molemmille palveluille on ollut omat kuvaukset ja tekniset vaatimukset. Hankintayksikön peruste valittajan sulkemisesta pois tarjouskilpailusta liittyy siihen, että referenssinä esitetty lumenpudotus voitiin katsoa hyvin vähäisenä, koska se liittyi vahvasti kattohuoltoon ja tarkastuksiin.

MAO:n arvioitavana oli, että oliko tarjouspyynnön soveltuvuusvaatimus tarpeeksi selvä ja oliko hankintayksikkö menetelty oikein sulkiessaan valittajan pois kilpailusta. MAO:n käsittelyssä todettiin, että hankintayksikön hankittavana oli kaksi eri palvelua. MAO päätyi ratkaisussaan siihen, että referenssivaatimukset on kuvattu tarkasti tarjouspyynnössä. Näin ollen vaatimusta referensseistä on voitu pitää riittävän selvänä. Toisaalta MAO joutui arvioimaan sitä, oliko valittajan referenssit lumien pudotuksesta riittäviä.

MAO:n mukaan tarjouspyynnössä ei ollut erikseen esitetty pinta-alavaatimuksia huolto-  
töiden ja kattolumien poistoa koskien, vaan kaikkien referenssien osalta 30.000 neliömetriä. Vaikka valittajan neliömetrit kattolumien pudotuksista oli 8000, voitiin kuitenkin katsoa, että referenssit täyttyvät kaikki referenssit yhteenlaskettuna. MAO totesi päätöksessään, että hankintayksikkö ei voinut katsoa valittajan referenssejä riittämättömäksi, eikä siten hankintayksiköllä ollut oikeutta sulkea tarjoajaa pois tarjouskilpailusta.<sup>103</sup>

### 3.2.1 Pakolliset poissulkemisperusteet

EU-hankinnoissa tarjoaja tai ehdokas tulee sulkea pois tarjouskilpailusta missä tahansa hankinnan vaiheessa, jos sitä rasittaa hankintalain 80 §:n mukainen pakollinen poissulkemisperuste. Hankintalain 80 §:ssä luetellut rikokset ovat ehdoton poissulkemisperuste edellyttäen, että tuomiot ovat lainvoimaisia<sup>104</sup>. Pelkkä epäily ei siis riitä asiassa. Kyseiset rikokset liittyvät muun muassa lahjuksen antamiseen, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ihmiskauppaan, veropetokseen, rahanpesuun ja terrorismiin. Lisäksi myös erilaiset työsuojelurikokset lukeutuvat pakollisiin poissulkemisperusteisiin. Tarjoaja ilmoittaa tarjoustaan tehdessään ESPD-lomakkeella, mikäli tätä koskee pakollinen poissulkemisperuste. Lisäksi tarjouskilpailun voittanut toimija toimittaa hankintayksikölle rikosrekisteriotteen, jossa todennetaan, ettei tarjoajaa rasita pakolliset poissulkemisperusteet.<sup>105</sup> Hankintayksiköllä on harkintavaltaa sen suhteen, pyytääkö se kaikilta tarjouskilpailuun osallistuneilta rikosrekisteriotteen vai pelkästään tarjouskilpailun voittaneelta.<sup>106</sup> Tarjoajan tulee esittää riittävä näyttö luotettavuudestaan, muutoin hankintayksikön on suljettava

---

<sup>103</sup> MAO 30.3.2022, H98/2022.

<sup>104</sup> Kontio & muut, 2017, s.171.

<sup>105</sup> Eskola & muut, 2017, s. 412.

<sup>106</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s.393.

tarjoaja kilpailusta. Kuitenkaan tarjoajaa ei saa sulkea pois kilpailusta, jos poissulkemista edellyttävä lainvoimainen tuomio on yli viisi vuotta vanha.<sup>107</sup>

Pakollisia poissulkemisperusteita on noudatettava lähtökohtaisesti EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa, mutta kansallisissa hankinnoissa ei tule hyväksyä tällaisiin vakaviin rikoksiin syyllistyneitä tarjoajia. Kansallisten hankintojen osalta hankintayksiköllä ei ole selvitysvelvollisuutta asiassa.<sup>108</sup> Hankintayksiköllä on EU-hankinnoissa mahdollista poiketa pakollisesta poissulkemisvelvollisuudesta pakottavan yleisen edun vuoksi. Poikkeamista on kuitenkin tulkittava suppeasti. Tähän voi ajaa esimerkiksi tilanne, jossa osallistumishakemuksen on jättänyt vain yksi tarjoaja ja hankinnalla on kiire hankintayksiköstä riippumattomista syistä. Tarjoajan mahdollinen poissulkeminen täytyisi olla omiaan aiheuttamaan vakavaa haittaa.<sup>109</sup>

### **3.2.2 Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet**

Tarjoajan tulee ilmoittaa ESPD-lomakkeella pakollisten poissulkemisperusteiden lisäksi, koskeeko sitä harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Harkinnanvaraiseksi poissulkemisperusteeksi hankintain 81 § määrittelee esimerkiksi tarjoajan konkurssin tai ammatillisessa toiminnassa tapahtuneen laiminlyönnin, jolla voi olla vaikutusta tarjoajan luotettavuuteen. Hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta hylätä tarjousta, jota rasittaa harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Mikäli hankintayksikkö päätyy hylkäämään tarjoajan, on sillä näyttötaakka poissulkemisperusteiden osalta. Harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden kohdallakaan yli kolme vuotta sitten tapahtunut rike ei saa johtaa tarjouksen hylkäämiseen.<sup>110</sup>

Mikäli tarjoajaa rasittaa jokin hankintalain 81 §:n harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista, hankintayksiköllä on oikeus sulkea tarjoaja tarjouskilpailusta. Kilpailusta

---

<sup>107</sup> Eskola & muut, 2017, s. 413.

<sup>108</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s. 597.

<sup>109</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s. 393.

<sup>110</sup> Eskola & muut, 2017, s. 410.

poissulkeminen ei edellytä poissulkemisperusteiden määrittelyä tarjouspyynnössä ja hankinta-asiakirjoissa. Toisaalta hankintayksikön on selvyiden vuoksi hyvä mainita poissulkuperusteet jo hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. On myös huomattava, että jos hankintayksikkö on asettanut vähimmäisvaatimuksiksi poissulkemisehtoja, tulee tarjoajan täyttää kyseiset vähimmäisvaatimukset.<sup>111</sup>

Markkinaoikeuden päätös 5.2.2024 liittyi koulukuljetusten hankintaan. Hankintayksikkö oli kilpailuttanut koulukuljetukset kolmelle eri koululle avoimena menettelyinä. Hankintapäätöksellä valittiin toimittaja A yhden osa-alueen toimittajaksi ja toimittaja B valittiin toisen osa-alueen toimittajaksi. Kolmannen osa-alueen osalta hankinta keskeytettiin perustuen siihen, että hyväksytyt tarjoukset tähän osa-alueeseen saatiin vain yksi. Valittaja oli suljettu pois tarjouskilpailusta harkinnanvaraiseen poissulkuperusteeseen perustuen. Hankintayksikkö perusteli poissulkemista sillä, että valittajalla oli yrityssaneeraus vireillä ja rästissä olevia eläkevakuutusmaksuja Luotettava Kumppani -raportin mukaan. Hankintayksikön mukaan valittaja oli antanut valheellista tietoa ESPD-lomakkeella asiaan liittyen. Valittaja perustelee MAO:lle valitustaan hankintayksikön virheellisellä menettelyllä. Valittajan mukaan hankintayksikön olisi tullut antaa valittajalle mahdollisuus selvitykseen korjaavista toimenpiteistä. Lisäksi hankintaa ei olisi saanut keskeyttää.

MAO:n käsittelyssä todetaan, että hankintayksiköllä on harkintavaltaa harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden osalta. Kuitenkin hankintayksikön tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta poissulkemisperusteiden käytössä. MAO:n ratkaisussa tuodaan esiin, että lähtökohtaisesti poissulkemisperuste on hankintayksiköllä ollut olemassa. Hankintayksikkö ei ole kuitenkaan varannut valittajalle tilaisuutta antaa selvitystä korjaavista toimenpiteistä. Hankintayksiköllä ei ole hankintalain esitöiden mukaan suoranaista velvollisuutta pyytää toimittajaa esittämään näyttöä sen luotettavuudesta. Esitöiden mukaan on suositeltavaa, että hankintayksikkö on toimittajaan yhteydessä ennen hankintapäätöksen tekemistä ja varaa toimittajalle mahdollisuuden antaa selvitys luotettavuudestaan.

MAO totesi ratkaisussaan, että hankintayksikkö oli toiminut vastoin avoimuus- ja suhteellisuusperiaatetta, kun se ei ollut varannut valittajalle mahdollisuutta osoittaa luotettavuuttaan. Hankinta-asiakirjat eivät sisältäneet erillistä kirjausta siitä, että toimittajan tulisi oma-aloitteisesti esittää näyttöä korjaavista toimenpiteistä, ja näin ollen tätä ei voitu valittajalta myöskään edellyttää. Hankintayksikkö toimi virheellisesti sulkiessaan valittajan ulos tarjouskilpailusta harkinnanvaraisiin poissulkuperusteisiin vedoten. Hankinnan keskeyttämisen osalta MAO katsoi, että hankinta voidaan keskeyttää perustellusti, mikäli on saatu vain yksi tarjous. Hankintayksikkö oli kuitenkin tässä tapauksessa sulkenut virheellisesti toimittajan pois tarjouskilpailusta. Näin ollen hankinnan keskeyttäminen oli seurausta virheellisestä menettelystä. MAO totesi, että hankinnan keskeyttämiselle ei ollut tapahtuman virheelliseen kulkuun peilaten perusteltua syytä.<sup>112</sup>

Markkinaoikeuden ratkaisussa 18.12.2018 tarjoajaa ei olisi tullut sulkea soveltumattomana yli 3 vuoden takaisesta rikkeestä siivouspalvelujen EU-kilpailutuksessa. Hankintayksikkö käytti ESPD-lomaketta, jossa tarjouskilpailuun osallistuneiden tuli ilmoittaa, oliko

---

<sup>111</sup> Kontio & muut, 2017, s.172–173.

<sup>112</sup> MAO 5.2.2024, 67/2024.

heillä työlainsäädännön mukaisia rikkeitä. Myöntävästi vastanneet tarjoajat saivat todentaa luotettavuutensa lisäkohdassa. Valittaja suljettiin tarjouskilpailusta, koska se oli lomakkeella vastannut ”ei” kyseisessä kohdassa, vaikka sitä rasitti kaksi vuotta aikaisempi tuomio työaikaerikkomuksesta. Valittajan mukaan tapahtumasta oli kuitenkin yli kolme vuotta, jolloin sitä ei voida hankintalain ja hankintadirektiivien nojalla sulkea pois.

MAO viittasi ratkaisussaan EU-tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-124/17. Tuomiossa todettiin, että poissulkemisen keston laskenta alkaa siitä päivästä, jona toimivaltainen viranomais on antanut tuomion. MAO katsoi, ettei valittaja ollut menettänyt ESPD-lomakkeen täyttämistä virheellisesti tai huolimattomasti. Hankintayksikkö ei myöskään ollut antanut valittajalle mahdollisuutta todentaa luotettavuuttaan ennen poissulkemistä. Hankintapäätös kumottiin myös puutteellisten perustelujen vuoksi.<sup>113</sup>

### 3.3 Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus

Jätetyn tarjouksen tulee olla tarjouspyynnössä ja hankinta-asiakirjoissa asetettujen kriteerien mukainen. Mikäli tarjous ei vastaa hankintayksikön asettamia kriteerejä, on tarjous suljettava pois kilpailusta tarjouspyynnön vastaisena.<sup>114</sup> Tarjous voidaan hylätä myös sillä perusteella, että tarjoaja on esittänyt tarjouksessaan omia sopimusehtoja ja sopimusehdot eivät vastaa hankintayksikön ehtoja. Tavarahankinnoissa tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous on usein sellainen, että tarjottu tuote ei vastaa tarjouspyynnössä tuotteelle asetettua vaatimusta. Hankintayksikön tulee käsitellä kaikkia tarjouksia samalla tavoin.<sup>115</sup> Mikäli tarjouspyyntö on epäselvä, epäselvyyttä ei tule katsoa tarjoajan vahingoksi<sup>116</sup>.

Markkinaoikeuden ratkaisu 3.4.2018 koski päiväkotikalusteiden kansallista kilpailutusta. Valittajan mukaan tarjouskilpailun voittaneen tarjous ei ollut tarjouspyynnön mukainen. Tarjous ei sisältänyt sohvia, joka oli määritelty pakolliseksi. Hankintayksikkö oli kuitenkin jo solminut hankintasopimuksen voittajan kanssa, joten valittaja vaati hyvitysmaksua määrättäväksi virheellisestä menettelystä.

MAO:n mukaan voittanut tarjous ei sisältänyt sohvia. Lisäksi hankintayksikkö oli kysymysvaiheessa sanonut sohvan olevan ehdoton. Hankintayksikön menettely oli virheellistä, kun se ei ollut sulkenut voittanutta tarjousta tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena. Kun hankintasopimus oli allekirjoitettu, MAO:n mukaan ainut mahdollinen seuraamus olisi hyvitysmaksu. Hyvitysmaksun määrääminen edellyttää, että valittajalla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittoon virheettömässä menettelyssä. Koska tarjouskilpailuun oli osallistunut vain kaksi toimittajaa, oli valittajan voitto todennettävissä. Valittajan tarjous oli tarjouspyynnön mukainen, joten valittajan tarjous

<sup>113</sup> MAO 25.1.2019, 630/18.

<sup>114</sup> Pohjonen, 2017, s. 101.

<sup>115</sup> Tapola, 2012, s.34–39.

<sup>116</sup> Tapola, 2012, s.119.

olisi virheettömässä menettelyssä tullut valituksi. MAO määräsi hankintayksikön maksamaan valittajalle hyvitysmaksua 10 000 euroa.<sup>117</sup>

Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta arvioitaessa on huomioitava hankinnassa käytetty menettely. Avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä tarjouspyyntö on lähtökohtaisesti lopullinen tarjouspyynnön julkaisuajankohdan jälkeen. Lisäksi toimittajien jättämät tarjoukset ovat lopullisia tarjoustenjättöajan päätyttyä. Neuvottelumenettelyssä tarjouspyyntö muotoutuu lopulliseksi hankintaprosessin loppuvaiheessa. Tarjoajalla on mahdollisuus täsmentää tarjoustaan kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä vielä siinä vaiheessa, kun tarjous on valittu. Neuvottelumenettelyissä tarjous ei saa kuitenkaan muuttua olennaisesti, eikä neuvottelujen tarkoituksena saa olla tarjousten tinkiminen. Neuvottelumenettelyissä tiedonkulun tulee olla läpinäkyvää, jotta tarjoajat tiedostavat lopullisen tarjouspyynnön vaatimukset. Lisäksi hankinnan laajuudella voi olla välillinen vaikutus suhteellisuusperiaatteen kautta tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden arvioinnissa.<sup>118</sup>

Tarjouksen on oltava sisällöltään tarjouspyynnön mukainen ja sisällettävä kaikki tarjoajien ja tarjousten arvioinnissa sekä tarjousten vertailussa tarvittavat tiedot. Tarjoukseen ei saa liittää tarjoajan omia tarjouspyynnön vastaisia ehtoja.<sup>119</sup> Tarjousten hankinta-asiakirjojen mukaisuus on edellytyksenä vertailukelpoisille tarjouksille ja tarjousvertailun tasapuolisuudelle<sup>120</sup>. Tarjoajien syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi, tulee tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset sulkea pois tarjouskilpailusta. Tämä perustuu myös siihen, että tarjoajien tulee voida luottaa hankintayksikön toiminnan lainmukaisuuteen, koska mahdollinen tarjoaja on voinut jättäytyä tarjouskilpailusta luottaen hankintayksikön toimintaan.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> MAO 3.4.2018 205/18.

<sup>118</sup> Tapola, 2012, s.189–205.

<sup>119</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 16.

<sup>120</sup> HE 108/2016 vp, s.172.

<sup>121</sup> KHO 19.3.2010 t 568.

Tarjoajan soveltuvuuden tarkistamisen jälkeen hankintayksikkö käy läpi tarjoukset ja varmistaa, että annettu tarjous täyttää tarjouspyynnössä ja muissa hankinta-asiakirjoissa tavaralle, palvelulle tai rakennusurakalle asetetut vähimmäisvaatimukset<sup>122</sup>. Hankintayksikkö on tarjouspyynnössä asettanut hankinnan kriteereiksi vaatimuksia, jotka tarjouksen tulee täyttää. Jotta voidaan varmistaa vaatimusten toteutuminen, tulee jo tarjouspyyntövaiheessa olla tiedossa vertailussa käytetty tarkastusmenetelmä. Huono tarjouspyynnön valmistelu voi johtaa epäselviin kriteereihin, jolloin tarjousten vertailussa kohdataan ongelmia.<sup>123</sup> Hankintayksikön on mahdollista pyytää tarjoajaa täsmentämään tarjoustaan, mikäli kyseessä ei ole tarjouskilpailun kannalta olennainen täydennys. Tarjouksen täsmentäminen on hankintayksikön harkintavallassa, eikä tarjoajalla ole näin ollen suoraa oikeutta saattaa tarjousta tarjouspyynnön mukaiseksi.<sup>124</sup>

Markkinaoikeuden päätös 10.9.2010 koski rakennusmiespalveluiden tarjouskilpailua. Tarjouskilpailun voittaneelta puuttui selvitys työntekijöiden pätevyydestä tai työkokemuksesta. Hankintayksikön selvityksen mukaan sillä oli kokemuksellinen tieto jo vuosilta 2004-2009 voittaneen tarjoajan työntekijöiden pätevyydestä ja kokemuksesta. Markkinaoikeus linjasi tapauksessa, että hankintayksikön tulee varmistaa tarjoajien tasapuolinen kohtelu varmistaa tarjouspyynnön mukaisuus tarjouksiin pohjautuen. Tähän perustuen pätevyyden ja kokemuksen perustelemisen aikaisempaan kokemukselliseen tietoon ei ole sallittua kilpailujoiden tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi.<sup>125</sup>

Markkinaoikeuden päätöksessä 16.8.2023 oli kyseessä roska-astioiden kilpailutus. Hankintayksikkö oli käyttänyt avointa menettelyä kilpailutukseen. Hankintapäätöksellä oli valittu tarjouskilpailun voittajaksi toimittaja A. Toimittaja B teki valituksen hankintapäätöksestä MAO :lle perustelemalla valitusta sillä, ettei A :n tarjous ollut tarjouspyynnön mukainen. Toimittaja B edelleen perustelee valitustaan sillä, että A :n referenssit roska-astioiden toimittamisesta eivät vastanneet hankinnan kohteena olevia roska-astioita. Tarjouspyynnössä toimittajilta vaadittiin suomenkielistä tarjousta liitteineen, ja toimittaja A :lla oli tarjouksen liitteenä englanninkielinen asiakirja.

Hankintayksikkö perusteli vastineessaan, että referenssivaatimuksissa oleva vaatimus vastaavista roska-astioista ei tarkoita sitä, että roska-astioiden tulisi olla täysin samanlaisia kuin hankittavana olevat. Hankintayksikkö perusteli myös englanninkielistä liitettä siten, että liitteestä oli kuitenkin ymmärrettävissä mittatiedot ja A oli myös toimittanut suomenkielisen esitteen hankintayksikön sitä pyytäessä. MAO:n päätöksessä todetaan, että vastaavaa roska-astiaa ei ollut määritelty tarkemmin referensseissä. Roska-astioiden ominaisuuksia oli kuitenkin tarkennuttu tarjouspyynnössä tarkemmin. MAO:n tulkinnan

---

<sup>122</sup> Pohjonen, 2017, s. 101.

<sup>123</sup> Kontio & muut, 2017, s. 238.

<sup>124</sup> Pohjonen, 2017, s. 101.

<sup>125</sup> MAO 10.9.2010, 405/2010.

mukaan ilmaisua ”vastaava” voidaan tulkita siten, että tuote saa sisältää myös joitain eroavaisuuksia ominaisuuksien osalta. MAO:n mukaan A:n referenssit voitiin katsoa hyväksyttäväksi, vaikka sen koko ei vastannut täysin samaa kuin hankinnan kohteena olevien roska-astioiden koko.

Toisaalta taas toimittaja A:n englanninkielisen liitteen MAO katsoi tarjouspyynnön vastaiseksi, sillä vaatimus suomenkielisestä tarjouksesta poissulki englanninkielisen liitteen. Tuote-esitteistä tuli käydä ilmi tarjouspyynnössä esitettyjen vähimmäisvaatimusten täyttyminen, joten liitteen katsottiin olevan keskeinen asiakirja kilpailussa. MAO katsoi, että toimittaja A:n tarjous oli tarjouspyynnön vastainen, vaikka se osittain sisälsi suomenkielistä aineistoa. MAO kumosi hankintayksikön hankintapäätöksen ja määräsi hankintayksikön toteuttamaan tarjousvertailun uudelleen.<sup>126</sup>

### 3.4 Tarjousten vertailu

Hankintayksikön tulee kansalliset kynnyksarvot ylittävissä hankinnoissa valita toimittajista kokoustaloudellisesti edullisimman tarjouksen tehnyt toimittaja. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarkoittaa tarjouspyynnön mukaista tarjousta, joka on hinnaltaan halvin, edullisin kustannuksiltaan tai hinta-laaturusteiden mukaan paras. Hinta-laaturusteiden käyttäminen vertailuperusteena tulee perustella siten, että ne liittyvät perustellusti kyseessä olevaan hankinnan kohteeseen ja ovat puolueettomasti arvioitavissa.<sup>127</sup>

Tarjousmateriaalit toimivat lähtökohtaisesti tarjousten arviointiperusteena. Palveluhankinnoissa hankintayksikkö voi haastatella henkilöitä, jotka valitaan tehtävään. Lisäksi tavarahankinnoissa voidaan pyytää tuotteista näytekappaleita. Tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa, mikäli näytekappaletta käytetään vertailuperusteena. Hankintayksikkö on sitottu tiukkaan sääntelyyn tarjouksia vertaillessa, sillä pisteytysperusteet tulee tarjouspyynnössä ilmoittaa tarkkarajaisesti alakohdittain.<sup>128</sup> Tarjousten vertailun on oltava puolueetonta ja hankintayksikkö ei voi suosia ennestään tuttua tarjoajaa. Aikaisempia kokemuksia tarjoajista voidaan hyödyntää vertailussa ainoastaan siinä tapauksessa, jos kaikki tarjoajat ovat samassa asemassa. Hankintayksikkö ei voi myöskään suoraan suosia

---

<sup>126</sup> MAO 16.8.2023, 365/2023.

<sup>127</sup> Eskola & muut, 2017, s.487.

<sup>128</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s.547.

paikallista toimittajaa. Toiminnallisia vaatimuksia, kuten saavutettavuutta ja tiettyä vastaikaa on perusteltua vaatia tietyissä tilanteissa.<sup>129</sup>

Hankintapäätöksessä tulee olla olennaiset tiedot siitä, miten tarjouskilpailu on ratkaistu. Päätöksestä tulee näkyä tarjoajan jättämän tarjouksen sijoittuminen tarjouskilpailussa. Vertailu tulee perustella siten, että vertailusta voidaan todentaa vertailuperusteiden soveltaminen. Mikäli hankintayksikkö käyttää pisteytystä, on vertailusta käytävä ilmi mihin pisteytys perustuu sekä miten tarjoajat ovat suoriutuneet toisiinsa nähden.<sup>130</sup> Piste-erojen syyt tulee näkyä selkeästi vertailusta<sup>131</sup>. Pelkkää hintaa vertailtaessa hankintayksikkö valitsee halvimman tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen tarjouskilpailun voittajaksi.<sup>132</sup> Tarjouksen hylkäämiseen johtavat syyt on myös perusteltava hankintapäätöksessä. Hankintayksikkö voi päätyä hankinnan keskeyttämiseen, jolloin se perustelee keskeyttämiseen johtaneet syyt kirjallisesti.<sup>133</sup> Hankintapäätös tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu. Hankintayksikkö lähettää päätöksen muutoksenhakuohjeineen tiedoksi tarjouskilpailuun osallistuneille toimittajille, jonka jälkeen valitusaika alkaa.<sup>134</sup>

### 3.5 Muut seikat tarjousten käsittelyssä

#### 3.5.1 Poikkeuksellisen alhainen hinta

Tarjouskilpailusta voidaan hankintalain 96 §:n mukaan sulkea pois tarjoaja, joka hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden tarjoaa tavaraa, palvelua tai rakennusurakkaa poikkeuksellisen alhaisella tarjoushinnalla. Edelleen hankintalain 96 §:n mukaan hankintayksiköllä on velvollisuus pyytää selvitystä alhaisen tarjoushinnan perusteista ennen kuin se voi sulkea tarjoajaa tarjouskilpailusta. Selvityksen pyytäminen edellyttää, että hankintayksikkö katsoo toimittajan tarjoushinnan olevan poikkeuksellisen alhainen. Tarjoajien tasapuolisen kohtelun vuoksi, tarjoajalle on annettava mahdollisuus perustella alhaista

---

<sup>129</sup> Pohjonen, 2017, s. 114–155.

<sup>130</sup> Kontio & muut, 2017, s. 252.

<sup>131</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s. 544.

<sup>132</sup> Kontio & muut, 2017, s.252–253.

<sup>133</sup> Pohjonen, 2017, s. 116.

<sup>134</sup> Kontio & muut, 2017, s. 258.

tarjoushintaansa. Tarjoaja voi kuitenkin esittää mitä tahansa luotettavaa selvitystä perusteluissaan.<sup>135</sup> Tarjoajan täytyy kyetä uskottavasti todistamaan, että se pystyy suoriutumaan hankinnasta annetulla tarjoushinnalla. Sen lisäksi, että tarjoajalla on oikeus antaa selvitys poikkeuksellisen alhaisesta hinnasta, on tarjoajalla velvollisuus antaa selvitys hankintayksikön sitä pyytäessä.<sup>136</sup> Poikkeuksellisen alhaisen hinnan selvittämisvelvollisuus eroaa poissulkemisperusteista ja soveltuvuusvaatimuksista siten, että selvitys tulee vaatia kaikista poikkeuksellisen alhaisista tarjouksista, ei pelkästään voittaneen tarjouksen osalta<sup>137</sup>.

Tarjouksen hylkääminen poikkeuksellisen alhaiseen hintaan vedoten on perusteltua, jos tarjotulla hinnalla ei hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden ole mahdollista suoriutua. Tämän tulee kuitenkin perustua tosiasialliseen näyttöön, eli pelkät tarjouksessa ilmoitetut tiedot eivät muodosta riittävää näyttöä tarjouksen hylkäämiselle. Alhainen hinta saattaa aiheuttaa sen, että hankinnan toteuttaminen johtaa esimerkiksi työn laadun heikkenemiseen ja työnantajavelvoitteiden laiminlyöntiin.<sup>138</sup> Hankintayksikön päätös tarjouksen hylkäämisestä poikkeuksellisen alhaiseen hintaan voi perustua useisiin tekijöihin, kuten hankinnan vaatimukseen, toimitusaikaan, oikeudellisiin seikkoihin, taloudellisiin näkökulmiin ja alan yleiseen hintatasoon.<sup>139</sup> Hankintayksiköllä on mahdollisuus hylätä tarjous poikkeuksellisen alhaiseen hintaan vedoten, jos tarjoajan antama selvitys ei selitä alhaista hintaa riittävällä tasolla. Hankintayksikön tulee hylätä tarjous, jos poikkeuksellisen alhainen hinta johtuu siitä, että tarjoaja ei ole täyttänyt hankintalain 81 §:n 1 momentin 5 kohdassa määriteltyjä velvoitteita.<sup>140</sup>

Lisäksi hankintayksikkö voi hylätä tarjouksen, jonka alhainen tarjous perustuu tarjoajan saamaan lainvastaiseen valtiontukeen. Tämä on mahdollista vain, jos tarjoaja ei pysty hankintayksikön asettamassa määräajassa todentamaan valtiontuen laillisuutta.

---

<sup>135</sup> Pohjonen, 2017, s. 106.

<sup>136</sup> Eskola & muut, 2017, s.468.

<sup>137</sup> HE 108/2016 vp, s.205.

<sup>138</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s. 559.

<sup>139</sup> Eskola & muut, 2017, s. 468–469.

<sup>140</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s.220.

Hankintayksikön tulee tällaisissa tilanteissa tehdä ilmoitus työ- ja elinkeinoministeriölle tarjouksen hylkäämisestä. Ennen tarjouksen hylkäämistä tarjoajalle on annettava koh- tuullinen aika osoittaa, että valtiontuki on myönnetty laillisesti. Tämän säännöksen ta- votteena on ehkäistä yhteisölainsäädännön vastaisten valtiontukien kilpailua vääristäviä vaikutuksia.<sup>141</sup>

Selvityspyynnössä hankintayksikkö voi pyytää tarjoajalta mahdollisia lisäselvityksiä, jotka liittyvät esimerkiksi tavaroiden valmistusmenetelmään, hankinnan taloudellisiin ja tekni- siin ratkaisuihin ja työvelvoitteiden noudattamiseen. Selvityksiä on mahdollista pyytää myös muilta tahoilta kuin kyseiseltä tarjoajalta, mutta lähtökohtaisesti selvitykset tulee pyytää asianomaiselta tarjoajalta. Jos hankintayksikkö on pyytänyt selvityksiä muilta ta- hoilta, tulee tarjoajaa kuulla annettujen tietojen sisällöstä.<sup>142</sup>

Lähtökohtaisesti on hankintayksikön harkintavallassa, hylkääkö se tarjouksen hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisena, silloin kun on syytä epäillä, että tarjoaja ei suoriudu hankin- nastaan.<sup>143</sup> Lisäksi hallituksen esityksen mukaan hankintayksikkö voi arvioida tarjoajan suoriutumista hankinnasta, jos tarjoushinta on perustunut esimerkiksi tarjouspyynnön virheelliseen käsitykseen. Tarjouksen hylkääminen poikkeuksellisen alhaiseen hintaan perustuen olisi hallituksen esityksen mukaan mahdollista myös silloin, kun voidaan pe- rustellusti epäillä, että tarjoajan tarkoituksena on nostaa tarjoushintaa sopimuskau- della.<sup>144</sup> Edelleen oikeuskäytännön mukaan hankintayksiköllä ei ole hankintasäännösten perusteella velvollisuutta hylätä tarjousta poikkeuksellisen alhaisen hinnan perusteella, mikäli syyt alhaiseen hintaan eivät johdu lainsäädöllisten velvoitteiden laiminlyönnistä. Suuretkaan erot tarjoushinnoissa ei tarkoita sitä, että kyseessä olisi poikkeuksellisen al- hainen tarjous.<sup>145</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-367/19 Tax-Fin-Lex vah- vistaa edellä mainittua. Ratkaisusta käy ilmi, että tarjoajalla voi olla perusteltu syy tarjota

---

<sup>141</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 220.

<sup>142</sup> Eskola & muut, 2017, s.269.

<sup>143</sup> Eskola & muut, 2017, s. 469–470.

<sup>144</sup> HE 108/2016 vp, s.206.

<sup>145</sup> MAO 22.12.2020, 570/20.

markkinahintaa edullisemmin ja jopa nollihinnalla. Tarjoajalla perusteltu syy voi olla esimerkiksi toiminnan laajentaminen markkinoilla. Alhainen tarjoushinta saattaa edesauttaa tulevia hankintoja.<sup>146</sup> Hankintalain 96 §:ää sovelletaan pääsääntöisesti vain EU-hankinnoissa. KHO toteaa ratkaisussaan, että hankintayksikkö voi soveltaa poikkeuksellisen alhaisen hinnan selvittämistä myös kansallisissa hankinnoissa. Ratkaisun mukaan hankintayksiköllä on kuitenkin harkintavaltaa selvityksen suhteen.<sup>147</sup>

Markkinaoikeuden päätös 6.11.2017 koskee avoimena menettelynä kilpailutettua koulukuljetusten hankintaa. Valittaja on vaatinut hankintapäätöksen kumoamista osa-alueen (linja numero 1) osalta tarjouspyyntöä vastaamattomana ja poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan perusteella. Valittaja on esittänyt myös vaatimuksen, että voittaneen tulee esittää todiste työehtosopimukseen perustuvasta palkanmaksusta. Valittajan mukaan voittaneen poikkeuksellisen alhainen hinta aiheuttaa sen, että voittanut tarjoaja ei pysty maksamaan työehtosopimuksen mukaista palkkaa kuljettajilleen.

Hankintayksikkö perustelee vastineessaan MAO:lle, että hankintayksikkö on pyytänyt selvitystä työehtosopimuksen mukaisesta palkasta. Hankintayksikkö on hyväksynyt voittaneen tarjouksen selvityksen asiassa riittäväksi. Lisäksi alhaista hintaa on voinut perustella sillä, että tarjoajilla on ollut tieto kuljetuksen vähäisemmästä tarpeesta, jolloin on ollut mahdollista hyödyntää muiden reittien autoja ja säästää kustannuksissa. Hankintayksikkö vetoaa vastineessaan myös kuljetusyrittäjän tuttuuteen ja siihen, ettei lähikuntien hankintayksiköilläkään ole ollut negatiivista palautetta kyseisen voittajan palveluihin. Valittaja on antanut MAO:lle kaksi vastinetta, jossa se lisäksi viittaa siihen, että tarjoaja olisi saanut ennakkotietoa reiteistä.

MAO on ratkaisussaan todennut hankintayksikön voineen ensinnäkin luottaa siihen, että voittaneen tarjous on ollut tarjouspyynnön mukainen. Lisäksi markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikkö on voinut katsoa selvityksen hinnasta riittäväksi. MAO päätti hylätä valituksen ja tuomitsi valittajan korvaamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikulut.<sup>148</sup>

Markkinaoikeus katsoo päätöksessään 13.3.2012 että rakennuttamiskonsulttipalveluiden tarjouskilpailusta valituksen tehneen tarjoajan tarjous voidaan katsoa hinnaltaan poikkeuksellisen alhaiseksi. Valittaja oli tarjonnut konsulttipalveluita 48 100 euron hintaan. Toiseksi edullisin tarjous oli 184 000 euroa ja kallein tarjous puolestaan 525 750 euroa. Tarjousvertailuun vaikutti lisäksi työtuntiarvio, jonka mukaan laskettiin tuntihinta palvelulle. Tämän laskukaavan mukaan valittajan tuntihinta oli 26,69 euroa ja edullisin. Hankintayksikkö oli pyytänyt kyseiseltä tarjoajalta selvitystä sen poikkeuksellisen alhaiseen tarjoushintaan, mutta valittaja ei ollut pystynyt perustelemaan asiaa muutoin kuin rakenskohteiden etäisyydellä.

Ratkaisussaan MAO totesi hankintayksiköllä olevan harkintavaltaa tarkastellessaan poikkeuksellisen alhaista tarjoushintaa. Hankintayksikkö oli hylännyt valittajan tarjouksen,

---

<sup>146</sup> C-367/19, ECLI:EU:C:2020:685.

<sup>147</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 11.2.2021; KHO:2020:147.

<sup>148</sup> MAO 6.11.2017 669/17.

koska oli epäily tarjoajan kyvykkyydestä suorittaa pyydetty palvelu tarjottuun hintaan. MAO:n mukaan valittajan perustelut lyhyestä etäisyydestä ei ollut riittävä peruste alhaiselle tarjoushinnalle. Näin ollen hankintayksikkö oli toiminut oikein hylätessään valittajan tarjouksen poikkeuksellisen alhaiseen hintaan perustuen.<sup>149</sup>

### 3.5.2 Tarjouksen täsmentäminen

Hankintalain 74 §:n mukaan hankintayksikkö voi pyytää tarjoajaa täsmentämään tarjousta, jos annetussa tarjouksessa ilmenee puutteita tai virheitä. Pääsääntönä kuitenkin on, että puutteellinen tarjous on hylättävä. Tarjouksen puutteellisuus katsotaan tarjoajan vahingoksi, koska lähtökohtaisesti määräaikaan mennessä jätetty tarjous on lopullinen.<sup>150</sup> Hankintayksikön velvollisuuteen ei kuitenkaan kuulu hylätä sellaisia tarjouksia, jotka sisältävät kokonaisuuden kannalta vähäisiä virheitä tai puutteita.

EU-tuomioistuimen ratkaisussa C-599/10, EVL Slovensko tarjousten muuttaminen jälkikäteen oli mahdollista, jos kyseessä ei ole tarjouskilpailun kannalta oleellinen muutos. Täsmennystä pyydetessä hankintayksikön tulee noudattaa tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. Hankintayksiköllä on harkintavaltaa täsmennyspyynnön osalta.<sup>151</sup>

EU-tuomioistuimen ratkaisun C-336/12, Manova A/S mukaan tarjouksia on mahdollista täydentää hankintayksikön pyynnöstä. Täsmennettävät tiedot tulee olla peräisin ennen tarjoustenjättöaikaa, jotta täsmentämispyyntö on hankintalain säännösten mukainen. Tarjoaja ei voi omaehtoisesti täsmentää tarjoustaan. Lisäksi olennaisia muutoksia ei ole mahdollista tehdä. Tarjoukset ovat lähtökohtaisesti lopullisia tarjousajan päätyttyä. Tarjoustenjättöajan jälkeen on mahdollista tehdä pieniä korjauksia, jotka eivät ole oleellisia tarjouskilpailun kannalta. Tarjoaja ei voi esimerkiksi esittää uutta tarjousta, kun se vastaa hankintayksikön täsmennyspyyntöön.<sup>152</sup>

Hankintayksikkö voi pyytää tarjoajaa täsmentämään ja täydentämään tarjousta, mikäli kyseessä on epäolennainen virhe tai puute. Epäolennainen virhe tarjouksessa voi olla esimerkiksi puuttuva allekirjoitus tai hinnoittelua koskeva pilkkuvirhe, joka on pääteltävissä tarjousasiakirjoista. Lisäksi hankintayksikkö voi pyytää tarjoajaa toimittamaan liitteen, joka ei ole tarjouskilpailun kannalta olennainen, mutta on tarpeellinen esimerkiksi hankintasopimusta tehtäessä. Olennaista on, että tarjouspyyntöön ei tehdä tarjousten jättöajankohdan jälkeen olennaisia muutoksia. Lähtökohtaisesti tarjous on lopullinen

---

<sup>149</sup> MAO 13.3.2012 85/12.

<sup>150</sup> Kontio & muut, 2017, s. 243.

<sup>151</sup> C-599/10, ECLI:EU:C:2012:191.

<sup>152</sup> C-336/12, ECLI:EU:C:2013:647.

määräajan sulkeuduttua, eikä hankintayksiköllä ole velvollisuutta pyytää tarjoajaa täsmentämään tarjoustaan.<sup>153</sup> Hankintalain perustelujen mukaan täsmentäminen on kiellettyä sellaisissa tapauksissa, joissa täsmentäminen muuttaisi olennaisesti tarjoajan asemaa kilpailussa<sup>154</sup>.

Markkinaoikeuden päätös 17.8.2023 koski kalustekilpailutusta. Hankintayksikkö oli kilpailuttanut kansallisena kilpailutuksena varhaiskasvatuksen kalusteet. Hankintayksiköltä oli kilpailutusvaiheessa kysytty, voiko toimittaja liittää tuotekortit tarjoukseen. Tähän kysymykseen hankintayksikkö oli antanut luvan kysymysvaiheessa. Tarjousajan umpeuduttua hankintayksikkö oli tiedustellut tarjoaja A:lta täsmennystä tarjoukseen tarjotuista kalusteista. Toimittaja A oli toimittanut hankintayksikölle kuvat kalusteista mainiten myös, että tarjotut tuotteet saattavat poiketa materiaailtaan tai varustetasoltaan. Hankintayksikkö oli täsmennyksen saatuaan sulkenut toimittaja A:n pois tarjouskilpailusta vedoten siihen, että tarjous oli tarjouspyynnön vastainen. A teki valituksen MAO:een ja vaati, että hankintayksikkö korjaa virheellisen menettelynsä. Valittaja vaati myös hyvitysmaksua korvaukseksi.

MAO:n mukaan tarjoajalla on vastuu tarjouksen sisällöstä. Hankintayksikön tulee voida luottaa tarjouksessa annettuihin tietoihin, mikäli tarjouksessa ei ole muuta vaadetta vaatimusten täyttymisestä ilmoitettu. Tällöin riittää lähtökohtaisesti, että tarjoaja on vahvistanut vaatimusten täyttymisen tarjouksessaan. Hankintayksikkö päättää mitä asiakirjoja tarjoukseen tulee sisällyttää. Jotta tarjoajia voidaan katsoa kohdeltavan tasapuolisesti ja syrjimättömästi, vaatimukset tarjoukseen sisällytettävistä asiakirjoista tulee ilmoittaa tarjouspyynnössä selvästi ja tarkasti epäselvyyksien välttämiseksi. Hankintayksikkö oli ilmaissut kysymysvaiheessa, että tuotekortit on mahdollista liittää tarjoukseen, mutta MAO katsoi, ettei tuotekorttien liittäminen ollut pakollista.

Hankintayksikön täsmennyspyyntö A:lle oli jäänyt tulkinnanvaraiseksi. Tarjouspyynnössä ei ollut myöskään vaadittu täsmennyspyynnöllä tietoja toimitettavaksi. Hankintayksikkö oli pyytänyt toimittaja A:lta täsmennystä puhelimitse. Aika täsmennyksen tekemiselle voitiin MAO:n mukaan katsoa huomattavan lyhyeksi. Lisäksi täsmennyspyyntö oli omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, millä tarkkuudella täsmennys olisi tullut tehdä. Näin ollen täsmennyspyyntö ei turvannut valittajan tasa-arvoista ja syrjimätöntä kohtelua. Valittajan oli vaatinut hankintayksikköä korjaamaan virheellisen menettelynsä, mutta hankintayksikkö oli jo toimeenpannut hankintapäätöksen. MAO päätyi ratkaisussaan kumoamaan myös vaateen hyvitysmaksusta, sillä oikeuskäsittelyssä ei pystytty aukottomasti todentamaan valittajan mahdollisuutta voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.<sup>155</sup>

MAO:n ratkaisussa 16.10.2023 hankintayksikkö veloitettiin maksamaan hyvitysmaksua tarjouskilpailussa toiseksi sijoittuneelle toimittajalle. Hankintayksikkö oli sallinut tarjouskilpailun voittanutta täsmentämään tarjoustaan virheellisesti. Hankintayksikkö oli kilpailuttanut avoimella menettelyllä kerrostalon sähköurakan. Toimittajaksi oli valikoitunut ryhmittymä, joka muodostui kahdesta toimittajasta.

---

<sup>153</sup> HE 108/2016 vp, s.173–174.

<sup>154</sup> Valtiovarainministeriö, 2017, s.89.

<sup>155</sup> MAO 17.8.2023, 373/2023.

Toimittaja A teki valituksen MAO:een ja esitti, että tarjouskilpailun voittanut tarjouspyyntö ei vastannut tarjouspyynnössä esitettyjä soveltuvuusvaatimuksia. Hankintayksikkö oli toimittaja A:n mukaan virheellisesti antanut voittaneen täsmentää tarjoustaan tarjousajan päätyttyä. Voittaneen tarjouksen liitteistä puuttui toisen ryhmittymän toisen tarjoajan luottoluokitusraportti ja lisäksi tarjouksesta puuttui tarjouspyynnössä vaadittu selvitys laatujärjestelmästä.

MAO toteaa, että tarjouksen täsmentäminen on sallittua hankintalain mukaisesti tilanteessa, jossa korjataan epäolennaisia virheitä tarjouksessa. Laatujärjestelmän vertailu oli asetettu pisteytysperusteeksi. Selvitys laatujärjestelmästä on ollut edellytys sille, että hankintayksikkö pystyy pisteyttämään laatujärjestelmän. Koska kyseessä on olennaisesti tarjouskilpailuun vaikuttava asiakirja, MAO:n mukaan hankintayksikkö toimi virheellisesti pyytäessään täsmennystä. Oikeuskäsittelyssä voitiin näyttää toteen, että valittajalla olisi ollut todenmukainen mahdollisuus voittaa kilpailu virheettömässä menettelyssä, joten hankintayksikkö määrättiin maksamaan hyvitysmaksua valittajalle 20 000 euroa. Hyvitysmaksun määrässä otettiin huomioon hankinnan arvo ja hankintayksikön virhe.<sup>156</sup>

Tarjouksen täsmentämisen tarve voi olla seurausta hankintayksikön virheestä ja epäselvästä tarjouspyynnöstä. Epäselvä tarjouspyyntö ei saa koitua tarjoajan vahingoksi. Hankintayksikkö voi korjata tarjouspyyntöä tarjousaikana, mutta myös tarjoustenjättöajan jälkeen. Tällöin tarjoajien tasapuolisen kohtelun vaatimus korostuu entisestään. Tieto korjaustoimenpiteistä tulee antaa kaikille osapuolille yhtäaikaisesti ja heillä tulee olla yhtäläinen mahdollisuus täsmentää tarjoustaan. Jos tarjouksen täsmentämisellä ei saada vertailukelpoisia tarjouksia, on hankintayksikön syytä keskeyttää hankinta.<sup>157</sup>

Markkinaoikeuden ratkaisussa 18.6.2020 oli kyseessä verhojen yms. tarvikkeiden kilpailutus puitejärjestelyinä. Hankintayksikön menettely tarjousten täsmentämisessä ei noudattanut tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Tarjousten vähimmäisvaatimuksena oli verhokankaiden värinkestolle asetettu tietty taso. Lisäksi tiettyjen verhokankaiden tuli olla leveydeltään 140 cm vähintään. Valittaja kyseenalaista voittaneen tarjoajan kankaanleveyden, joka ei valittajan mielestä täyttänyt asetettua vaatimusta. Lisäksi värinkeston osalta voittaneen tarjouksessa oli puutteita.

Hankintayksikkö tarkisti tarjoajien tarjoamat tuotteet lisäselvityksin hankintapäätöksen jälkeen. Kuitenkin voittaneelta pyydettiin vähäisempiä selvityksiä kuin valittajalta ja toiseksi sijoittuneelta. Valittajalta pyydettiin tarkempaa selvitystä tuotteiden ominaisuuksista jne. Valittajan ja toiseksi sijoittuneen tarjoukset hylättiin. Mao katsoi, että hankintayksikön menettely ollut tasapuolista ja syrjimätöntä. Tarjoajilta oli vaadittu keskenään erilaisia selvityksiä. Lisäksi MAO totesi ratkaisussaan, että voittaneen tarjoajan kohdalta

---

<sup>156</sup> MAO 16.10.2023, 467/2023.

<sup>157</sup> Kontio & muut, 2017, s. 241.

ei selviä, että ovatko tuotteet tarjouspyynnön mukaisia. Lisäselvitys ei tuonut tältä osin lisäarvoa. MAO kumosi hankintayksikön päätöksen virheellisenä.<sup>158</sup>

### 3.5.3 Neuvottelumenettelyyn siirtyminen

Hankintayksikön on mahdollista siirtyä neuvottelumenettelyyn, jos kaikki tarjoukset hylätään tarjouspyynnön vastaisena avoimessa tai rajoitetussa hankintamenettelyssä. Tarjousten hylkäämisestä tehdään erillinen päätös, jossa ilmoitetaan siirtymisestä neuvottelumenettelyyn. Pääsääntöisesti neuvottelumenettelystä julkaistaan uusi hankintailmoitus. Tilanteessa, jossa neuvotteluihin valitaan soveltuvat tarjoajat, uutta hankintailmoitusta ei tarvita. Neuvottelumenettely tekee mahdolliseksi sen, että tarjouksista voidaan neuvotteluihin ja täsmennyksin saada vertailukelpoisia. Neuvottelumenettely voidaan toteuttaa kirjallisesti tai suullisesti. On mahdollista, että neuvottelumenettelyn päätteeksi tarjoukset voidaan joutua hylkäämään.<sup>159</sup>

Neuvottelumenettelyyn siirtyminen voi tulla kyseeseen silloin, kun tarjoukset ylittävät hankinnan suunnitellun budjetin. Neuvotteluissa on mahdollista sopeuttaa hintaa karsimalla hankintaa. Menettelyn tarkoituksena ei saa kuitenkaan olla tinkiminen. Kaikilla tarjoajilla tulee olla tasapuolinen mahdollisuus täsmentää tarjoustaan. Hankintayksikön tulee määritellä täsmennyspyynnöt siten, että menettelyn jälkeen annetut tarjoukset ovat vertailukelpoisia. Hankintayksikön on mahdollista siirtyä neuvottelumenettelyyn myös siinä tapauksessa, jos tarjouksissa esitetään vaihtoehtoja hankinnan toteuttamiseen. Tässä yhteydessä tulee huomioida se, että uusi hankintailmoitus on tehtävä silloin, jos tarjouksen sisältö muuttuu olennaisesti vaihtoehtoisilla tarjouksilla.<sup>160</sup> Neuvottelumenettelystä edeltävästä avoimesta tai rajoitetusta menettelystä voi tulla ongelmia silloin, jos hankinta on keskeytetty. Keskeyttämisen myötä tarjousten vertailuhinnat ovat tulleet julkiseksi. Neuvottelumenettely voi olla haasteellinen myös siitä syystä, että alun perin huonosti valmistettua hankintaa on hankala enää korjata.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> MAO 18.6.2020 292/20.

<sup>159</sup> Kontio & muut, 2017, s.249.

<sup>160</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s.242–244.

<sup>161</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s.244.

### 3.5.4 Hankinnan keskeyttäminen

Hankinta on keskeytettävä, jos tarjousten käsittelyvaiheessa huomataan, että tarjoukset eivät ole vertailukelpoisia keskenään<sup>162</sup>. Hankinnan keskeyttäminen on aina rinnastettava uuteen hankintapäätökseen. Hankintayksikön on mahdollista keskeyttää hankintamenettely missä tahansa menettelyn vaiheessa todellisesta ja perustellusta syystä hankintalain 125 §:n mukaan. Hankintalaki ei määritä, missä vaiheessa prosessia hankinta tulee keskeyttää. Hankinta voidaan keskeyttää, jos hankinnan kustannukset muodostuvat saapuneiden tarjousten perusteella ennakoitua suuremmiksi. Hankinnan keskeyttäminen tulee kuitenkin olla objektiivisesti perusteltavissa. Kustannusten muodostuminen oletettua suuremmiksi ei ole peruste hankinnan keskeyttämiselle, jos hankinnan kohde on välttämätön hankintayksikön toiminnalle. Oikeuskäytännössä hyväksytyjä keskeyttämisperusteita on ollut muun muassa rahatilanteen muuttuminen, hankinnan tarpeiden muuttuminen kesken prosessin ja epämääräinen tarjouspyyntö, jolla ei ole saatu vertailukelpoisia tarjouksia. Hankinta voidaan keskeyttää myös hankinta-oikaisun myötä.<sup>163</sup>

Hankinnan keskeyttäminen vaatii kirjallisen valituskelpoisen päätöksen. Hankinnan keskeyttäminen voidaan tehdä ilman vakavia tai poikkeuksellisia syitä. Kuitenkin hankintayksiköllä tulee olla perusteltu syy hankinnan keskeyttämiselle ja hankintayksiköllä on näytötaakka asiassa. Hankinnan keskeyttäminen ei ole mahdollista hankintalain säännösten kiertämiseen tai tarjoajan oikeussuojan estämiseen. Myös hankintaa keskeyttäessä tulee huomioida hankintoja koskevat periaatteet tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta. Oikeuskäytännössä on kuitenkin nähtävissä hankinnan keskeyttämisen olevan yleisesti hyväksyttyä. Usein perusteluksi on riittänyt epäselvä tarjouspyyntö, jolla ei ole saatu yhteismitallisia tarjouksia. Näin ollen hankintayksikkö on voinut vedota tarjoajien tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun keskeyttämällä hankinta epäselvissä tilanteissa.

---

<sup>162</sup> Kontio & muut, 2017, s.251.

<sup>163</sup> esim. KHO 2015 T 865; Hankinnan keskeyttäminen paloilmoitusjärjestelmän kilpailutuksessa oli sallittua, koska kyseessä oli hankintayksikön ilmoitusvirhe ja tarjouspyynnön epäselvyys; KHO 2015 T 2222; Hankinnan keskeyttäminen oli sallittua hankinnan tarpeen muuttumisen ja rahatilanteen vuoksi suojatun sähköpostijärjestelmän kilpailutuksessa.

Toinen usein käytetty syy keskeyttää hankinta on ollut oikeuskäytännön mukaan tilanne, jossa hankintayksikkö on saanut vain yhden hyväksytyt tarjouksen. Hankintayksiköllä on harkintavaltaa hankinnan keskeyttämisen suhteen kuitenkin hankintalain puitteissa.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Eskola & muut, 2017, s.549–550.

## 4 Oikeudellisten riskien toteutuminen

Tarjouspyyntövaihe muodostaa suurimman osan markkinaoikeuden ratkaisuista, joissa on todettu virheellinen menettely. Oikeuskäytännön mukaan tarjouspyynnön puutteellinen sisältö ja monitulkintaiset vähimmäisvaatimukset aiheuttavat merkittävän osan virheellisistä hankintamenettelyistä. Julkisten hankintojen neuvontayksikön selvitys vuosille 2017–2019 käsitti 364 markkinaoikeuden ratkaisua. Markkinaoikeuden ratkaisujen mukaan 161 hankinta-asiaa sisälsi virheellisen menettelyn. Mikäli tämä luku suhteutetaan saman ajanjakson hankintailmoituksiin, virhemennettely tapahtui 0,4 %:ssa hankintoja.<sup>165</sup>

Edelleen julkisten hankintojen neuvontayksikön selvityksen mukaan tarjousten käsittelyvaiheessa tapahtui toiseksi eniten virheitä. Kansallisten hankintojen osalta suurin osa virheistä koski tarjousten käsittelyvaihetta. Markkinaoikeuden ratkaisuissa lähes puolet hankintayksikön virheellisistä menettelyistä oli tapahtunut juuri tarjousten käsittelyssä. Markkinaoikeuden käsiteltävänä olevissa tarjousten käsittelyvaihetta koskevissa asioissa yli puolet liittyi tarjoajan poissulkemiseen tarjouskilpailussa. Hankintayksikkö oli menettänyt virheellisesti, kun se ei ollut hylännyt tarjouksia, vaikka poissulkemisen edellytykset olisivat täyttyneet. Lisäksi hankintayksikkö oli virheellisesti sulkenut tarjouskilpailuista tarjoajia vedoten puuttuvaan soveltuvuuteen, vaikka tarjoajat olivat täyttäneet hankintayksikön asettamat vaatimukset.<sup>166</sup>

Tarjousten käsittelyvaiheeseen liittyvät virheet ovat laskeneet verrattuna aikaisemman selvityksen lukuihin. Vuoden 2011 selvityksessä tarjousten käsittelyvaiheessa tapahtui eniten virheitä vertailun toteuttamisessa, mutta uusimmassa selvityksessä suurin virhe-ryhmä oli tarjouksen tai tarjoajan sulkeminen pois tarjouskilpailusta. Nyt tehdyssä selvityksessä ilmeni kuitenkin tarjousten käsittelyn prosessiin liittyviä muita virheitä, kuten

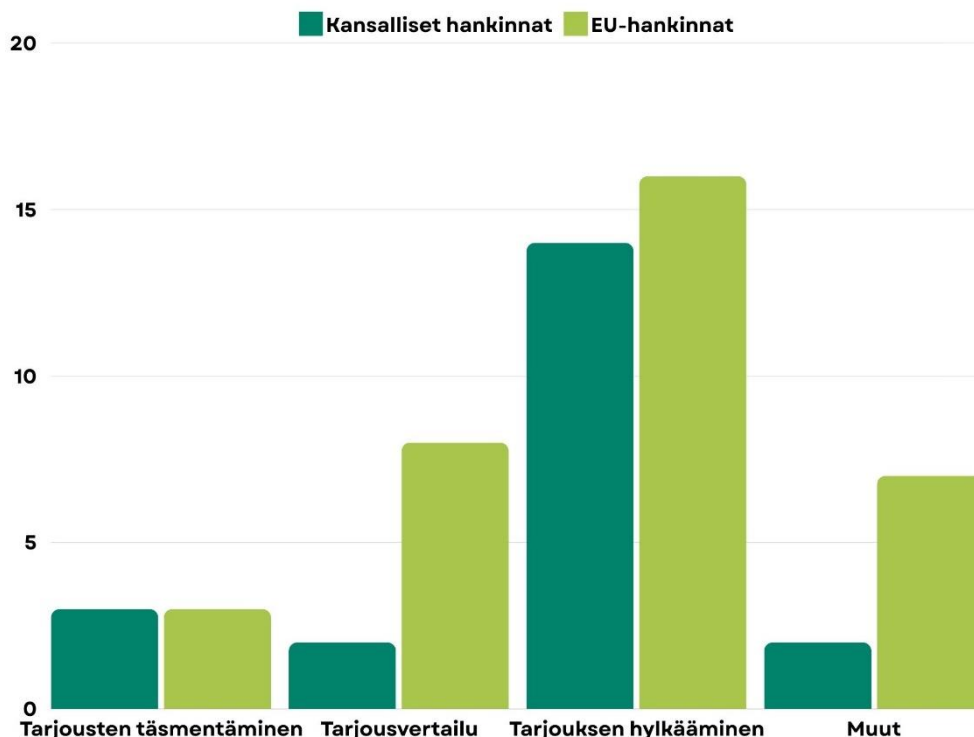
---

<sup>165</sup> Suojanen, 2020, s.6

<sup>166</sup> Suojanen, 2020, s.26–27.

hankintaprosessin vaiheittaisuuden laiminlyönti. Hankintaprosessin vaiheittaisuus on seikka, jota pyrittiin hankintalain uudistuksen yhteydessä vuonna 2017 selventämään.<sup>167</sup>

**Taulukko 2.** Tarjousten käsittelyvaiheen virheet (yht. 65 kpl).<sup>168</sup>



#### 4.1 Hankintoaikaisu

Hankintoaikaisella asianosainen esittää hankintayksikölle oikaisuvaatimuksen ja perustelee hankintayksikön toimineen vastoin hankintalain säännöksiä. Hankintoaikaisella vaaditaan hankintayksikköä oikaisemaan hankintapäätös.<sup>169</sup> Hankintoaikaisun lisääminen muutoksenhakukeinoksi on ollut hallituksen esityksen mukaan perusteltua oikaisuvaatimusmenettelyn yksinkertaistumisella ja keventymisellä virheen korjaamiseksi<sup>170</sup>.

<sup>167</sup> Suojanen, 2020, s.32–36.

<sup>168</sup> Suojanen, 2020, s.26.

<sup>169</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s.420.

<sup>170</sup> HE 190/2009 vp, s. 1, 54.

Hankintalain 132–135 §:ssä säädetään hankintaoikaisusta. Hankintaoikaisu on mahdollinen silloin, kun hankintasopimusta ei ole vielä solmittu<sup>171</sup>. Hankintayksikkö voi oikaisu käsitellessään hylätä hankintailmaisun ilman, että päätöksestä voi enää valittaa. Hankintaoikaisu ei myöskään pidennä valitusaikaa markkinaoikeuteen, vaan hankintaoikaisu ja valitus markkinaoikeuteen toimivat rinnakkaisina muutoksenhakekeinoina.<sup>172</sup> Tällöin tarjoajan kannalta järkevintä on tehdä sekä hankintaoikaisu että valitus markkinaoikeuteen.<sup>173</sup> Asianosaisen on mahdollista tehdä hankintaoikaisu 14 päivän kuluessa hankintapäätöksen tiedoksisaannista<sup>174</sup>.

Hankintaoikaisu on ennen kaikkea asianosaisten oikeussuojakeino, mutta myös hankintayksikön keino korjata tekemänsä virhe hankintamenettelyssä<sup>175</sup>. Hankintaoikaisu on hankintayksikön itseoikaisukeino virheellisen menettelyn korjaamiseksi.<sup>176</sup> Hankintayksikön on mahdollista tehdä hankintaoikaisu 90 päivän kuluessa hankintapäätöksestä, mikäli se käyttää asiassa itseoikaisua<sup>177</sup>. Jos hankintayksikkö muuttaa alkuperäistä hankintapäätöstä ja tekee asiassa uuden ratkaisun kokonaan tai osittain, hankintayksikön tulee tehdä asiassa uusi hankintapäätös, jolloin alkaa uusi muutoksenhaku aika.<sup>178</sup>

Hankintaoikaisun käsittely voidaan rinnastaa hallintolain mukaiseen hallintomenettelyyn. Hankintaoikaisun käsittelevä taho määrittää hankintayksikön omissa sisäisissä ohjeissa. Kunnissa hankintaoikaisut käsittelee useimmiten asiantuntijalautakunta tai aikaisemman viranhaltijapäätöksen asiassa tehnyt viranhaltija. Hankintaoikaisu tulee käsitellä viivytyksettä hyvän hallinnon periaatteiden mukaan.<sup>179</sup> Asianosaisen ei tarvitse antaa suostumusta hankintaoikaisuun. Hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta pyytää esimerkiksi tarjouskilpailun voittaneelta toimittajalta lupaa hankintaoikaisun tekemiseen,

---

<sup>171</sup> Myllymäki & Torkkel, 2020, s.120.

<sup>172</sup> Eskola & muut, 2017, s.600; Myllymäki & Torkkel, 2020, s.115.

<sup>173</sup> Eskola & muut, 2017, s. 600.

<sup>174</sup> Pohjonen, 2017, s.122.

<sup>175</sup> Eskola & muut, 2017, s. 600.

<sup>176</sup> Eskola & muut, 2017, s.600.

<sup>177</sup> Pohjonen, 2017, s.122.

<sup>178</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s.422.

<sup>179</sup> Myllymäki & Torkkel, 2020, s.120–121.

vaikka oikaisun tekeminen heikentäisi voittaneen asemaa. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan hankintayksikön tulisi kuulla niitä toimijoita, joiden asemaan oikaisu vaikuttaa heikentävästi. Kuuleminen kuitenkin saattaa jäädä tekemättä, koska sen laiminlyönti ei aiheuta hankintalain nojalla seuraamuksia. Käytännössä kuuleminen tapahtuu sähköpostitse ja asianosaisille annetaan kommentointimahdollisuus määräaikaan mennessä.<sup>180</sup> Asianosaisilla ei ole velvollisuutta antaa kommenttia asiassa. Toisaalta asianosaisen lausunto saattaa tuoda esille seikkoja, jotka eivät ole hankintayksikön tiedossa ja joilla olisi vaikutusta päätöksentekoon. Hankintayksiköillä ei aina välttämättä ole riittävästi tietoa käytettävissään siitä, ovatko esimerkiksi tarjotut tuotteet tai palvelut tarjouspyynnön mukaisia. Hankinta-oikaisu ennen sopimuksen solmimista on etu hankintayksikölle, jos käy ilmi, että tuotteet tai palvelut eivät vastaa tarjouspyyntöä.<sup>181</sup>

## 4.2 Valitus markkinaoikeuteen

Markkinaoikeus käsittelee markkina- ja kilpailuoikeudellisia asioita. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvat myös julkiset hankinnat ja energiamarkkinaoikeudelliset asiat. Markkinaoikeuden kokoonpano, käytetty menettely ja muutoksenhaku riippuvat käsiteltävänä olevasta aihealueesta.<sup>182</sup> Valitus markkinaoikeuteen on ensisijainen oikeusturva-keino virheellisessä hankintamenettelyssä. Valitus voidaan tehdä hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvista lainsäädännön vastaisista hankinnoista. Tällä tarkoitetaan hankintalain lisäksi muita hankintalain perusteella annettuja kansallisia säännöksiä sekä EU:n hankintadirektiivejä ja WTO:n hankintoja koskevia sopimuksia. Markkinaoikeus voi ottaa käsiteltäväkseen hankinta-asian, joka ylittää kansalliset kynnyksarvot.<sup>183</sup>

Hankintalain 163 § sisältää muutoksenhakukiellon siten, että kunnallisvalitusta tai hallintovalitusta ei ole mahdollista tehdä markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Seuraamuksia virheellisestä hankintamenettelystä markkinaoikeus voi määrätä siinä

---

<sup>180</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s.143.

<sup>181</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 143.

<sup>182</sup> Nyblin, 2012, s. 93.

<sup>183</sup> Eskola & muut, 2017, s.607–608.

tapauksessa, jos virheellisellä menettelyllä on ollut vaikutusta hankintamenettelyn lopputulemaan tai asianosaisen asemaan. Näin ollen markkinaoikeudella ei ole valtaa määrätä seuraamuksia hankintayksikön virheestä, jolla ei ole ollut vaikutusta lopputulokseen.<sup>184</sup> Lisäksi markkinaoikeus voi jättää ratkaisun antamatta pääasiassa, mikäli virheellinen menettely on jo hankintaoikaisulla korjattu oikein ja asianosaisen oikeussuojan tarve on rauennut<sup>185</sup>. Valitusoikeus markkinaoikeuteen on asianosaisilla. Asianosaisella tarkoitetaan henkilöä, jonka etua asia koskee. Hankinnoissa tämä koskee tarjouskilpailuun osallistuneita tarjoajia tai potentiaalisia tarjoajia, joilla olisi ollut mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun.<sup>186</sup> Lisäksi valitusoikeus on työ- ja elinkeinoministeriöllä sekä valtion ja kunnan viranomaisilla, jotka ovat myöntäneet tukea rakennushankkeelle hankintalain 23 §:n mukaisesti. Sen sijaan kuntalaisilla tai kunnallisilla luottamushenkilöillä ei ole muutoksenhakuoikeutta, elleivät he suoraan ole asianosaisia kyseisessä hankinnassa.<sup>187</sup>

Valitus markkinaoikeuteen tulee tehdä kirjallisesti 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi seitsemäntenä päivänä tiedoksiannon lähettämisestä, mikäli päätös annetaan tiedoksi kirjeellä. Sähköisessä tiedoksiannossa muutoksenhakuaikea alkaa viestin lähettämispäivästä. Viestin lähetyspäivää ei kuitenkaan lasketa muutoksenhaku aikaan, vaan valitusaika alkaa kulua seuraavasta päivästä lähtien. Valitus markkinaoikeudelle voidaan tehdä siinä tapauksessa kuuden kuukauden sisällä, jos hankintapäätös tai valitusosoitus on osoittautunut puutteelliseksi. Edellytyksenä on, että hankintapäätös tai valitusosoitus on ollut olennaisesti puutteellinen. Vähäiset puutteet eivät johda 14 päivää pidempään muutoksenhaku aikaan. Toisaalta muutoksenhaku aika ei ala kulua, jos päätöstä ei ole annettu tiedoksi olenkaan.<sup>188</sup> Valittajan tulee ilmoittaa hankintayksikölle markkinaoikeudelle tehtävästä muutoksenhausta kirjallisesti.<sup>189</sup> Valitukseen sovelletaan hallintolainkäyttölakia

---

<sup>184</sup> Eskola & muut, 2017, s. 608–610.

<sup>185</sup> Myllymäki & Torkkel, 2020, s.121.

<sup>186</sup> Eskola & muut, 2017, s. 614.

<sup>187</sup> Myllymäki & Torkkel, 2017, s.117–118.

<sup>188</sup> Eskola & muut, 2017, s. 611–613.

<sup>189</sup> Eskola & muut, 2017, s. 620.

(586/1996) sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2023). Puittejärjestelyssä tai dynamisessa hankintamenettelyssä muutoksenhaku-aika on 30 päivää, jos hankintayksikkö on solminut hankintasopimuksen noudattamatta vapaaehtoista 10 päivän odotusaikaa.<sup>190</sup>

Hankintalain 154 §:ssä säännellään markkinaoikeuden määräämistä seuraamuksista. Markkinaoikeus voi kieltää hankintayksikköä jatkamasta virheellistä menettelyään tai kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankinta-asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa. Markkinaoikeus voi myös vaatia hankintayksikköä korjaamaan virheellisen menettelynsä. Muita markkinaoikeuden määräämiä taloudellisia seuraamuksia ovat esimerkiksi hyvitysmaksu, tehottomuusseuraamus ja seuraamusmaksu. Hyvitysmaksu maksetaan asianosaiselle, joka olisi virheettömässä menettelyssä voinut voittaa tarjouskilpailun.

Hankintalain 165 §:ssä säädetään, että markkinaoikeuden päätökseen voidaan hakea edelleen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Korkeimman hallinto-oikeuden täytyy myöntää valituslupa, että asia voidaan ottaa käsittelyyn. Poikkeus valitusluvasta on markkinaoikeuden seuraamusmaksupäätöksestä. Muutoksenhaussa noudatetaan muutoin hallintolainkäyttölakia. Valituksen markkinaoikeuden päätöksestä voivat tehdä valittaja ja hankintayksikkö sekä tarjoajat, joihin markkinaoikeuden päätös on vaikuttanut. Väliaikaisiin päätöksiin ei ole muutoksenhakuoikeutta.<sup>191</sup>

Hankinta-asioiden käsittelyaika markkinaoikeudessa vuosina 2017–2020 on vaihdellut 6,6–8,3 kuukauden välillä. Tämä aikaväli sisältää myös peruutetut ja tutkimatta jätetyt valitukset, joten pääasiaratkaisuun päätyneiden asioiden käsittelyajat ovat keskimääräisiä käsittelyaikoja pidempiä. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat merkittävästi pidempiä. Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat sekä tarjoajan että hankintayksikön näkökulmasta erityisen pitkiä. Tämä aiheuttaa haasteita, ja syynä tähän ovat EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen oikeussuojasääntelyyn

---

<sup>190</sup> Eskola & muut, 2017, s. 611–613.

<sup>191</sup> Eskola & muut, 2017, s. 646.

liittyvät odotusajat ja automaattinen täytäntöönpanokielto. Nämä säännökset ovat hankinnan etenemisen esteenä ilman markkinaoikeuden myöntämää täytäntöönpanolupaa.<sup>192</sup>

Käytännössä markkinaoikeuteen tehtävä valitus usein keskeyttää hankintasopimuksen täytäntöönpanon valitusprosessin keston ajaksi. Pitkät käsittelyajat vaikuttavat myös palveluiden loppukäyttäjien asemaan ja julkisten hankintojen kustannuksiin. Väliaikaisjärjestelyt voivat olla kalliimpia tai niitä toteutetaan heikomman laatusina verrattuna kilpailutettuihin pitkäaikaisiin ratkaisuihin. Kun hankintaa kilpailutetaan, ostotarve on jo olemassa. Jos sama hankinta on keskeytettynä 8–12 kuukautta hankintapäätöksen tekemisen jälkeen, hankkeen viivästyminen aiheuttaa kustannuksia sekä hankintayksikölle että tarjouskilpailun voittaneelle tarjoajalle, joka joutuu pitämään resursseja varattuna valituksen kohteena olevaan sopimukseen.<sup>193</sup>

### **4.3 Toimenpidepyyntö Kilpailu- ja kuluttajavirastolle**

Tarjoajalla on mahdollisuus tehdä toimenpidepyyntö Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Toimenpidepyyntö ei ole varsinainen muutoksenhakukeino ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston ei tarvitse ottaa asiaa käsittelyyn.<sup>194</sup> Hankintalain 139 §:ssä säädetään erikseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnasta. Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta, jota sovelletaan toimenpidepyynnön tekemisessä ja käsittelyssä. Toimenpidepyynnön käsittely raukeaa, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi, että toimenpidepyynnön kohteena oleva teko antaa aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin hallintolain 53 c §:n mukaan. Tämä tarkoittaa, että jos KKV toteaa, että asia voidaan käsitellä muun lain nojalla, toimenpidepyyntö raukeaa.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus tutkia oma-aloitteisesti toimivaltaansa kuuluvista asioita. Valvonta painottuu pääasiassa laittomiin suoraan hankintoihin tai muihin vastaaviin

---

<sup>192</sup> Halonen, 2021, s.1123–1124.

<sup>193</sup> Halonen, 2021, s. 1123–1124.

<sup>194</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 138.

virheellisiin ja syrjiviin hankintoihin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee tehdä esitys seuraamuksista markkinaoikeudelle kuuden kuukauden sisällä siitä, kun hankintasopimus on tehty. Hankintalain 141.2 §:n mukaan viraston on tehtävä seuraamuksia koskeva esitys markkinaoikeudelle kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.<sup>195</sup> Hankintalain 141.3 §:ssä määritellään, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi tehdä esitystä markkinaoikeuteen, jos asia on jo markkinaoikeuden käsiteltävänä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja markkinaoikeuden on tehtävä ratkaisu yhdessä, jos sama asia on tullut vireille sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastoon että markkinaoikeuteen. Kilpailu- ja Kuluttajaviraston valvonnan tarkoituksena on turvata jo olemassa olevia hankintalain oikeussuojakeinoja.<sup>196</sup>

Hankintavalvonta on tärkeä tehtävä, jonka tavoitteena on varmistaa yleisen edun ja julkisten varojen tehokas käyttö julkisissa hankinnoissa. Valvonnassa keskeisiä periaatteita ovat avoimuus ja syrjimättömyys. Hankintalain 96.3 §:n mukaan hankintayksikkö voi hylätä tarjouksen, jos sen hinta on poikkeuksellisen alhainen tarjoajan saaman lainvastaisen valtiontuen vuoksi. Ennen hylkäämistä tarjoajalle on annettava kohtuullinen aika osoittaa, että valtiontuki on myönnetty laillisesti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnan tarkoituksena on antaa virastolle laaja hankintavalta laajamittaiseen tai yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa, kuten hankintalain esitöissä on todettu.<sup>197</sup>

Vuonna 2023 Kilpailu- ja kuluttajavirastossa käsiteltiin yhteensä 73 julkisten hankintojen valvontaan liittyvää asiaa. Näistä kahdessa tapauksessa ei ollut kyse toimenpidepyyntöjen perusteella käynnistetyistä tai viraston oma-aloitteisesti käynnistämistä selvityksistä hankintalain vastaisesta toiminnasta. Virasto sai vuoden aikana 31 toimenpidepyyntöä koskien hankintojen valvontaa ja noin 210 vihjettä eri yhteydenottokanavien kautta. Vihjeiden ja toimenpidepyyntöjen määrä kasvoi hieman edelliseen vuoteen verrattuna.

---

<sup>195</sup> HE 102/2023 vp, s. 4.

<sup>196</sup> Voutilainen & Määttä, 2023, s.542.

<sup>197</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 10.4.2024., s.3.

Lisäksi virasto otti 40 asiaa tutkittavaksi omasta aloitteestaan selvitystensä ja vihjeiden perusteella.<sup>198</sup>

#### 4.4 Seuraamukset

Muutoksenhakua edeltää usein asianosaisen pyyntö saada nähtäväksi muiden tarjouskilpailuun osallistuneiden tarjousasiakirjat, jotta voidaan varmistua tarjoajien soveltuvuudesta sekä tarjousten tarjouspyynnön mukaisuudesta. Hankintayksikön tulee asiakirjapyyntöön reagoidessaan huomioida tarjoajan mahdolliset liikesalaisuuksiksi merkityt tiedot. Tarjoajan liikesalaisuus on salassa pidettävää tietoa. Hankintayksiköllä on kuitenkin päätösvaltaa sen suhteen, mitkä seikat se katsoo tarjoajan liikesalaisuuksiksi. Tarjousten vertailuhinta ei kuitenkaan voi olla liikesalaisuus, sen sijaan yksikköhinnat voivat olla. Liikesalaisuuksien rikkominen on laissa rangaistavaksi määriteltävä teko.<sup>199</sup>

Hankintalain 16 luvussa säädetään hankintojen oikeusturvakeinoista. Hankintalain 154 §:ssä määritellään ne toimenpiteet, joihin markkinaoikeus voi ryhtyä käsittelyissään. Jos hankinnassa on toimittu hankintalain, Euroopan yhteisön lainsäädännön tai Euroopan kauppajärjestö WTO:n sopimuksen vastaisesti, voi markkinaoikeus asettaa seuraamuksia hankintayksikölle. Edelleen markkinaoikeus voi virheelliseksi katsomassaan menettelyssä kumota hankintayksikön tekemän päätöksen joko osaksi tai kokonaan. Markkinaoikeus voi myös kieltää hankinta-asiakirjan kohdan soveltamista. Lisäksi markkinaoikeus voi edellyttää, että hankintayksikkö korjaa virheellisen menettelynsä. Pääsääntöisesti markkinaoikeus velvoittaa yhtäaikaaisesti hankintayksikön päätöksen kumoamista ja virheellisen menettelyn korjaamista. Markkinaoikeuden tulee päätöksissään huomioida tehokkaan oikeussuojan toteutuminen ja hankintalainsäädännön tavoitteet<sup>200</sup>.

Muita hankintalain 154 §:ssä määriteltyjä seuraamuksia ovat hyvitysmaksu, tehotto-  
muusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen. Hankintalaki

---

<sup>198</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 2022, s.5.

<sup>199</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s.535–539.

<sup>200</sup> Voutilainen & Määttä, 2023, s.568.

määrittelee vielä uhkasakon ja väliaikaisen toimenpidekiellon markkinaoikeuden keinoiksi (hankintalaki 161 § ja 151 §). Seuraamusta määritellessään markkinaoikeuden on otettava huomioon menettelyvirheen vaikutukset asianosaisen oikeussuojaan<sup>201</sup>. Markkinaoikeus voi väliaikaisesti sallia, keskeyttää tai kieltää hankinnan toimeenpanon asian tultua vireille markkinaoikeudessa (hankintalaki 151 §). Oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuudesta säädetään hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momenteissa. Käytännössä markkinaoikeuskäsittelyn hävinnyt osapuoli on velvollinen maksamaan oikeudenkäyntikulut.<sup>202</sup>

Markkinaoikeuden määräämistä seuraamuksista ensisijaisina oikeussuojakeinoina ovat niin sanotut reaalikeinot, joilla tarkoitetaan hankintapäätöksen kumoamista tai estetään lainvastaisen menettelyn tai päätöksen toimeenpano. Reaalikeinoja voidaan tehostaa uhkasakolla. Tilanteissa, joissa hankintasopimus on jo tehty, voidaan käyttää hyvitysmaksun määräämistä. Reaalikeinoja ja hyvitysmaksua ei voi määrätä samanaikaisesti.<sup>203</sup> Tehottomuusseuraamus tarkoittaa hankintapäätöksen muuttumista vaikutuksettomaksi. Tehottomuusseuraamus voidaan määrätä EU-hankinnoissa ja liitteen E mukaisissa hankinnoissa ja käyttöoikeussopimuksissa virheellisestä menettelystä. Tehottomuusseuraamuksen yhteydessä markkinaoikeus yleensä kumoaa hankintapäätöksen, kieltää hankintayksikköä noudattamasta virheellistä menettelyä ja määrää hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelyn. Seuraamusmaksulla tarkoitetaan korvausvelvollisuutta valtiolle. Seuraamusmaksu voidaan antaa tehottomuusseuraamuksen yhteydessä. Lisäksi EU-hankintojen osalta markkinaoikeus voi määrätä kyseisen hankinnan sopimuskauden lyhyemmäksi.<sup>204</sup>

Hankintalain vahingonkorvaussäännös ei pääsääntöisesti liity hankintayksikön ja sopimusosapuolen väliseen korvausvaateeseen. Osapuolten sopimuskiistoihin liittyvät sopimusvastuu ja yleiset vahingonkorvaussäännökset. Hankintalain mukainen

---

<sup>201</sup> HE 108/2016 vp s. 240.

<sup>202</sup> Eskola & muut, 2017, s.643.

<sup>203</sup> Eskola & muut, 2017, s.627–630.

<sup>204</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s.498–506.

vahingonkorvaus voi kuitenkin tulla sovellettavaksi tilanteessa, jossa markkinaoikeus on määrännyt tehdyn hankintasopimuksen tehottomaksi hankintayksikön lainvastaisen menettelyn vuoksi. Tällöin hankintayksikön sopimuskumppani saattaa olla oikeutettu vahingonkorvaukseen hankintalain mukaisesti, jos se pystyy osoittamaan, että sillä olisi ollut todellinen mahdollisuus virheettömässä hankintamenettelyssä voittaa kilpailu. Valittaja voi hakea vahingonkorvausta, vaikka markkinaoikeus olisi määrännyt myös hyvitysmaksun.<sup>205</sup> Hankintalain 169 §:ssä säännellään vahingonkorvauksesta. Vahingonkorvausasioiden käsittely kuuluu käräjäoikeuden toimivaltaan, joten yleinen virhe on vaatia korvausta markkinaoikeuden käsittelyssä. Valittajan tulee nostaa kanne hankintalain vastaisesta menettelystä käräjäoikeuteen. Tähän mennessä vahingonkorvauskanteiden määrä on ollut vähäinen.<sup>206</sup>

Markkinaoikeus voi määrätä hyvitysmaksun maksettavaksi, jos hankintapäätöksen kumoamisesta ja virheellisen menettelyn korjaamisesta aiheutuisi suurempi haitta hankintayksikölle, muiden oikeuksille tai yleiselle edulle. Lisäksi hyvitysmaksu voidaan määrätä, jos valitus on tullut vireille hankintasopimuksen solmimisen jälkeen. Maksun määräämisessä punnitaan hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu, kyseisen hankinnan tai käyttöoikeussopimuksen arvo sekä hakijalle aiheutuneet seuraukset. Markkinaoikeuden harkinnassa on, määrääkö se hyvitysmaksun, jos hankintayksikkö on omaehtoisesti jättänyt hankinnan toimeenpanematta markkinaoikeuskäsittelyn ajaksi. Hyvitysmaksun määrä ei tule olla yli kymmentä prosenttia hankinnan arvosta muuta kuin erityisestä syystä. (hankintalaki 155 §). Oikeuskäytännön mukaan hyvitysmaksu määrätään maksettavaksi yleensä siinä tapauksessa, kun hankinta on jo ehditty laittamaan vireille hankintasopimuksella. Hankintayksikkö on voinut myös saada tavaran tai palvelun jo käyttöönsä, jolloin reaalikeynojen käyttäminen ei ole mahdollista.<sup>207</sup>

---

<sup>205</sup> Voutilainen & Määttä, 2023, s.492–494.

<sup>206</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 153.

<sup>207</sup> Voutilainen & Määttä, 2023, s.474.

Hyvitysmaksun määrä voi erityisestä syystä ylittää kymmenen prosenttia hankintasopimuksen arvosta. Hallituksen esityksen mukaan erityiseksi syyksi voidaan katsoa esimerkiksi hankintayksikön laiminlyönnin tai virheen valittajalle aiheuttama vahinko, mukaan lukien valittajan menettämän liikevoiton määrä, sekä hankintayksikön virheen laatu ja menettelyn erityinen moitittavuus. Muilta osin hyvitysmaksun määrälle ei ole asetettu sitovia rajoituksia. Hankinnan virheellisen menettelyn todentaminen on yksinkertaista. Sen sijaan todellisen voittomahdollisuuden todentaminen on haasteellista. Hyvitysmaksun määräämisessä arvioidaan valittajan asemaa virheettömässä menettelyssä. Hyvitysmaksun määräämistä on markkinaoikeudessa tulkittu tiukasti, joten oikeuskäytännön antama näyttö maksujen suuruudesta on melko suppeaa. Oikeuskäytännössä ei ole kuitenkaan perusteltu hyvitysmaksun määräytymisen perusteita kovin tarkkarajaisesti.<sup>208</sup>

Vahingonkorvauksella tarkoitetaan hankintalaissa erilaisia vahinkoja, eikä niitä ole rajattu henkilö- ja esinevahinkoihin. Tilanteessa, jossa hankintasopimus on jäänyt toteutumatta hankintayksikön virheellisen menettelyn vuoksi, voi asianomaisella olla oikeus saada korvausta sille aiheutuneista taloudellisista vahingoista. Tällaisessa tilanteessa asianomaisen tulee kuitenkin antaa näyttö aiheutuneesta vahingosta siten, että pystytään osoittamaan taloudellinen vahinko, taloudellista vahinkoa aiheuttanut virheellinen menettely sekä teon ja vahingon syy-yhteys.<sup>209</sup>

Vähäisempikin näyttö voi olla riittävää vahingonkorvaukseen, jos valittaja pystyy osoittamaan virheellisen menettelyn ja mahdollisuutensa tarjouskilpailun voittoon virheettömässä menettelyssä. Molempien ehtojen on kuitenkin täytyttävä, jotta korvaus voidaan myöntää. Toteen näyttäminen voi olla hankalaa, jos tarjouspyynnössä asetetut vertailuperusteet tai hankinnan vähimmäisvaatimukset ovat olleet epäselviä. Tällöin on hankala arvioida, miten tarjouskilpailu olisi edennyt virheettömässä menettelyssä. Virheen todentaminen on yhä vaikeampaa, mitä aikaisemmassa vaiheessa prosessia virhe on tapahtunut.

---

<sup>208</sup> HE 190/2009 vp, s.8.

<sup>209</sup> Eskola & muut, 2017, s.648–650.

Väliaikaisella täytäntöönpanon keskeyttämisellä tarkoitetaan sitä, että hankintayksikkö ei voi toteuttaa hankintaa markkinaoikeuskäsittelyn aikana. Hankintayksikkö ei voi tällöin tehdä sopimusta toimijan kanssa tai tilata toimijalta mitään. Markkinaoikeus voi asettaa uhkasakon, mikäli hankintayksikkö ei noudata väliaikaista täytäntöönpanon keskeytystä. Toisaalta hankintayksikkö voi markkinaoikeuden päätöksellä myös itse antaa sitoumuksen omaehtoisesti. Väliaikaista kieltoa voidaan soveltaa missä tahansa hankinnan vaiheessa. Markkinaoikeuden tulee kuitenkin huomioida, ettei väliaikaisesta kiellosta synny kohtuutonta haittaa asianosaisille tai yleiselle edulle. Valitusajan huomioinen hankintaa suunniteltaessa on oleellista ja sillä perusteella ei voi vedota hankinnan kiireellisyyteen.<sup>210</sup>

Hankintayksikön on mahdollista järjestää hankinta väliaikaisesti tilaamalla tuote tai palvelu tilanteessa, jossa hankinnasta on tehty valitus markkinaoikeuteen. Hankintayksiköllä on harkintavaltaa tässä kohdin, keneltä tilaus tehdään. Edellytyksenä väliaikaiselle järjestelylle on hankinnan kiireellisyys siten, että hankinnan toimeenpanoa ei voida keskeyttää pakottavasta syystä, esimerkiksi kunnan on järjestettävä koulukuljetukset koululaisille joka tapauksessa, vaikka kuljetuspäätöksestä olisi valitus vireillä markkinaoikeudessa. Lähtökohtaisesti hankintayksikön tulee lykätä hankintaa, mikäli se on tilanne huomioon ottaen mahdollista. Tilanteet, jotka voidaan katsoa hyväksyttäväksi väliaikaiselle hankinnalle liittyvät hankintayksikön tuottamiin palveluihin ja jokapäiväiseen toimintojen järjestämiseen. Väliaikainen hankinta ei saa olla esteenä markkinaoikeuden päätökselle kumota hankintapäätös osittain tai kokonaan. Se ei myös saa olla este muille seuraamuksille.<sup>211</sup>

Väliaikaisesti järjestettävä hankinta antaa sopijapuolille vapaat ehdot poiketen tehdystä tarjouskilpailusta. Toimija ei ole velvoitettu sitoutumaan tarjouksessa antamiinsa hintoihin. Väliaikainen hankinta on poikkeustilanne, jolloin aiempi sopimus tai tarjouksen

---

<sup>210</sup> Kontio & muut, 2017, s.283.

<sup>211</sup> Eskola & muut, 2017, s.626.

ehdot eivät päde. Väliaikainen hankinta sisältää riskin hinnan ja muiden sopimusehtojen osalta, koska hankintayksikkö ei voi vaatia toimijaa pysymään aiemmassa sopimuksessa tai tarjouksessa. Hankintayksiköllä on kuitenkin mahdollisuus tehdä hintavertailua, mikäli potentiaalisen toimittajan hinnat nousevat liian korkeiksi.<sup>212</sup>

Hankintalain 156 §:n mukaan hankintasopimus tai käyttöoikeussopimus voidaan määrittellä tehottomaksi, mikäli hankintayksikkö on tehnyt perusteetta laittoman suoramankinnan. Markkinaoikeus voi katsoa sopimuksen tehottomaksi myös siinä tapauksessa, jos odotusaikaa ei ole noudatettu velvollisuudesta huolimatta. Tehottomuusseuraamus voidaan määrätä tilanteessa, jossa sopimus on tehty, vaikka markkinaoikeusprosessi on viireillä kyseessä olevasta hankinnasta. Edellä mainitun lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikön virheellä on ollut vaikutuksensa muutoksenhakijan mahdollisuuksiin toteuttaa hankinta. Tehottomuusseuraamus voidaan markkinaoikeuden toimesta määrittellä koskemaan sopimuksen kohtia, jotka ovat vielä täyttämättä. Seuraamus voidaan jättää myös määräämättä hankintalain 157 §:n mukaan yleisen edun mukaan.

Hankintalain 158 §:ssä määritellään hankintayksikön valtiolle maksettavaksi tulevasta seuraamusmaksusta siinä tapauksessa, jos markkinaoikeus on asettanut 156 §:n mukaisen tehottomuusseuraamuksen. Seuraamusmaksun suuruutta määritellessään markkinaoikeuden tulee ottaa huomioon virheen tai laiminlyönnin laatu suhteessa hankinnan arvoon. Markkinaoikeudella on mahdollisuus asettaa uhkasakko hankintalain kiellon tai velvoitteen noudattamiseksi hankintalain 161 §:n mukaan. Uhkasakkolaissa (1113/1990) määritellään uhkasakosta tarkemmin.

KHO on 8.11.2022 päättänyt antaa uhkasakon hankintayksikölle, kun se on toteuttanut perusteettomasti väliaikaisen hankinnan. Hankintayksikkö oli kilpailuttanut satamatarvikkeet EU-hankintana avoimena menettelynä. Asiaa käsiteltiin ensin MAO:ssa. MAO päätti oikeuskäsittelyssään kumota hankintapäätöksen ja 200 000 euron uhkasakolla kieltänyt hankintayksikköä toimeenpanemasta hankintapäätöstään. MAO totesi, että hankintayksikön tulee järjestää uusi tarjouskilpailu huomioiden MAO:n esittämät seikat asiassa.

Valittaja vaati uudessa MAO:n käsittelyssä uhkasakkoa maksettavaksi hankintayksikön virheen vuoksi. Hankintayksikkö oli jatkanut hankintaprosessia tilaamalla laiturin. MAO

---

<sup>212</sup> Kaitaranta & Lahtinen, 2017, s. 149–151.

totesi ratkaisussaan, että hankintayksikön menettely oli osittain virheellistä kiellon suhteen. Tähän perustuen MAO linjasi uhkasakkoa maksettavaksi 30 000 euroa. Ratkaisussa asetettiin myös uusi uhkasakko maksettavan uhkasakon lisäksi. Hankintayksikkö valitti MAO:n päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen mukaan MAO:n päätös tulisi kumota uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisen osalta.

KHO:n ratkaistavaksi tuli ensin saiko uhkasakosta koskevasta päätöksestä valittaa ilman valituslupaa. KHO:n tuli ratkaista myös, että oliko MAO:n päätös uhkasakosta virheellinen. MAO:n päätöksistä valitusoikeus on eteenpäin KHO:lle. Hankintojen muutoksenhakuun liittyvässä prosessilainsäädännössä ei ole erikseen määritelty edellytystä valitusluvalle uhkasakon määräämistä koskien.

Hankintayksikön mukaan satama-alueen laituri oli tullut myrskyvahinkojen estämiseksi tullut uusina. Hankintayksikkö perusteli päätöstään hankintalain 153 §:llä. Hankintayksiköllä oli hankintalakiin vedoten ollut mielestään oikeus toteuttaa hankinta väliaikaisesti ennaltaehkäistäkseen mittavia omaisuusvahinkoja.

KHO totesi, että hankintayksikkö ei ollut tehnyt selvitystä laiturin kunnosta. Lisäksi laituri oli yksityiskäytössä kesäkuukausina ja uuden laiturin asentaminen tapahtui veneilykauden päättymisen jälkeen. Hankintayksikkö oli myös myynyt vanhat laiturit eteenpäin, joten hankintayksikkö ei voinut vedota väliaikaisessa hankinnassa laiturin kuntoon. KHO:n päätöksen mukaan hankintayksiköllä ei ollut hyväksyttävää syytä väliaikaisen hankintakiellon noudattamatta jättämiselle. MAO:n päätös jäi KHO:n käsittelyssä voimaan.<sup>213</sup>

Vaikka markkinaoikeus päätyisikin ratkaisussaan siihen, että hankintayksikön menettely ei ole ollut virheellistä, oikeuskäsittelystä aiheutunut viivästys voi vaikuttaa niin hankintayksikköön kuin tarjoajaankin. Esimerkiksi rakennusprojektin aloittaminen epäedullisena aikana viivästymisen vuoksi voi johtaa ristiriitaan lisäkulujen vuoksi. Hankintayksikön kannalta lisäresursseja vaaditaan, jos markkinaoikeus päätyy kumoamaan hankintapäätöksen. Resurssien määrä on riippuvainen siitä, millä tavoin hankintayksikkö määrää tään korjaamaan virheellinen menettelynsä. Hankintayksikkö voi joutua aloittamaan tarjouskilpailun alusta, jolloin prosessi on työläämpi. Hankintayksikkö voi myös joutua tekemään tarjousvertailun uudelleen. Toisaalta hankintayksikkö voi joutua sopimussuhteen toimijan kanssa, jonka se kokee epäluotettavaksi tai jonka tarjoamat palvelut tai tavarat eivät vastaa odotuksia.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> KHO H3203/2022.

<sup>214</sup> Aalto-Setälä & muut, 2004, s. 148.

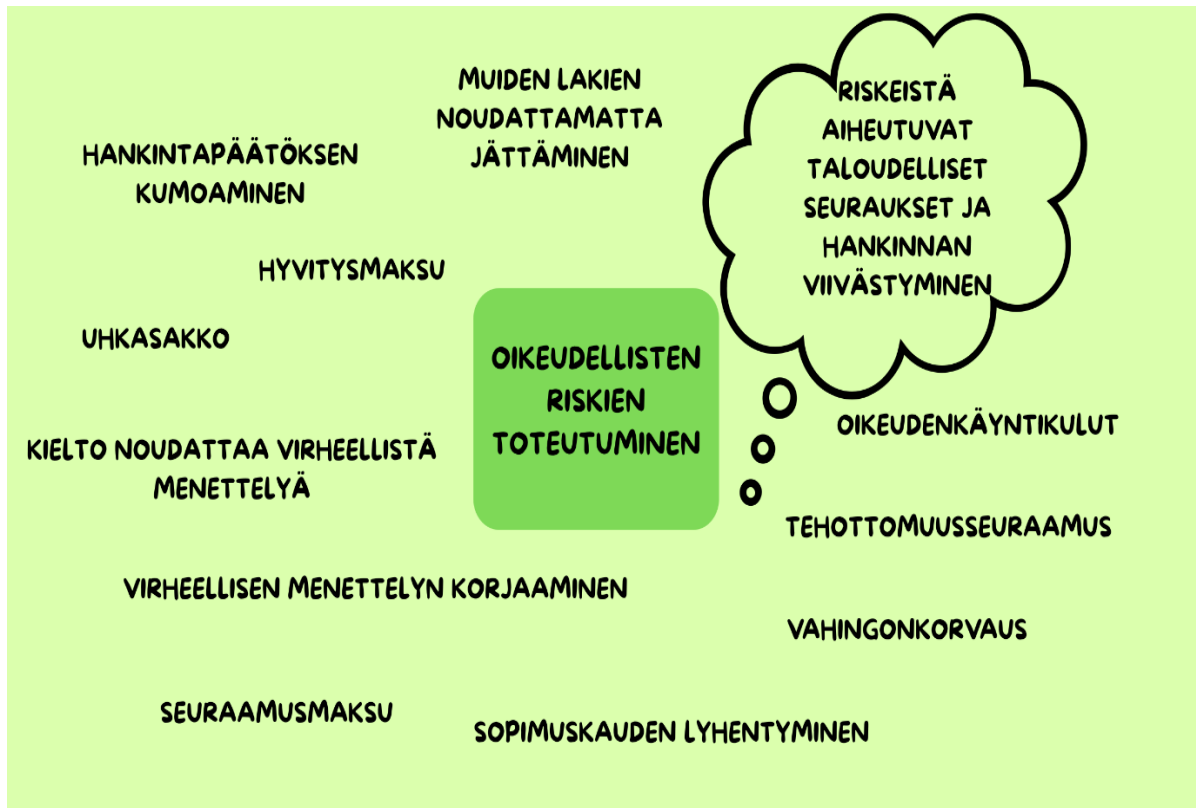
Hankintalaki kontrolloi pitkälti hankintamenettelyä ja sen merkitys korostuu ennen kaikkea markkinaoikeuskäsittelyssä. Tällöin otetaan vahvasti kantaa menettelyyn, eikä niinkään siihen, miten hankintayksikön asettamat kriteerit ovat vaikuttaneet lopputulokseen. Hankintayksiköllä on kuitenkin oikeus määritellä hankinnalleen kriteerit siten, että ne ovat tasapuolisia ja syrjimättömiä. Markkinaoikeus voi velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä, mutta sillä ei ole valtaa valita tarjouskilpailun voittajaa suoraan. Ainoastaan silloin tarjouskilpailun lopputuloksella on merkitystä, kun käsittelyssä arvioidaan hyvitysmaksun mahdollisuutta. Riski voi syntyä silloin, kun markkinaoikeus kumoaa tehdyn hankintapäätöksen. Tämä voi aiheuttaa hankaluuksia, kun hankintayksikön kannalta odotettu lopputulos ei välttämättä toteudukaan uudessa tarjouskilpailussa. Mahdollista on myös kustannusten nousu, jolloin vaarana on hankinnan peruuntuminen kokonaan.

Hankintamenettelyn virheisiin on mahdollista vaikuttaa erilaisten päätöksentekijöiden vastuun kautta. Virkamiehet ja muut päätöksentekijät toimivat virkavastuulla. Virkavastuu voi realisoitua, jos yksikön sisäisiä hankintaohjeita ei ole noudatettu tai menettely on ollut huolimaton. Seurauksena voi olla erilaisia sanktioita julkisyhteisön sisällä. Hankinta-oikeus voi myös kumota hankintapäätöksen, jos hankintamenettelyssä ei ole noudatettu esteellisyysperiaatteita, vaikka peruste esteellisyydelle olisi ollut. Virheet organisaation hallinnollisessa menettelyssä saattavat johtaa hankintalain mukaisiin käsittelyihin. Taustalla käsittelyssä on tarjoajan tai ehdokkaan syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu.<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Aalto-Setälä & muut, 2004, s. 149–150.

**Kuvio 3.** Oikeudellisten riskien toteutuminen.



## 5 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää, millaisia oikeudellisia riskejä sisältyy tarjousten käsittelyvaiheeseen hankintayksikön kannalta. Lisäksi tarkoituksena oli tutkia millaisia virheellisiä menettelyjä tarjousten käsittelyvaihe sisältää ja miten hankintayksikkö voisi ehkäistä virheitä. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintayksiköksi määritellyn toimijan organisaation ulkopuolelle ulottuvia tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankintoja, joita hankintalaki sääntelee. Julkiset hankinnat jaetaan kolmeen ryhmään hankinnan ennakoidun arvon perusteella; EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sekä pienhankintoihin. Kilpailuttamisvelvoite riippuu hankinnan ennakoidun arvonlisättömän kokonaisarvon suuruudesta.<sup>216</sup>

Julkisten hankintojen kilpailutus on menettely, jossa hankintayksikkö ilmoittaa hankinnastaan julkisesti. Tarjoustenjättöajan jälkeen hankintayksikkö käy läpi tarjoukset ja sulkee tarjouskilpailusta pois tarjoajat, joita koskee poissulkemisperuste. Lisäksi tarjousten tulee täyttää tarjouspyynnössä asetetut tarjouspyynnön vähimmäisvaatimukset. Kun tarjoajien kelpoisuus ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus on todennettu, hankintayksikkö toteuttaa tarjousten vertailun. Tämän jälkeen hankintayksikkö tekee hankintapäätöksen kokonaistaloudelliseen edullisuuteen perustuen.<sup>217</sup>

Kuten tutkielman 1.2 luvussa todetaan, tarjousten käsittelyvaihe sisältää tarjoajan soveltuvuuden ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden varmistamisen sekä tarjousvertailun tarjouspyyntöasiakirjoissa esitettyjen vertailuperusteiden mukaisesti. Oikeudellinen riski liittyy edellä esitetyn mukaisesti mahdollisuuteen, että hankintayksikön virheellinen toiminta tai päätös voi johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin, kuten oikeudenkäyntiin tai erilaisiin sanktioihin.<sup>218</sup> Tutkielman päälöydöksenä oikeudellisen riskin suhteen voisi pitää hankintojen yleisten periaatteiden merkittävyyttä. Periaatteiden noudattamatta jättäminen sisältää oikeudellisen riskin. Läpi tutkielman hankintojen yleiset periaatteet

---

<sup>216</sup> Karinkanta & Lahtinen, 2017, s.13.

<sup>217</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s.19.

<sup>218</sup> Suojanen, 2020, s.5; Hemmo, 2005, s.14.

ovat nousseet esiin. Hankintalain 3 §:n mukaan hankintayksikön tulee kohdella kaikkia hankintamenettelyyn osallistuvia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Lisäksi hankintamenettelyn tulee perustua avoimuuteen ja suhteellisuuteen. Koska hankintalaki on pitkälti menettelytapalaki, julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet korostuvat. Myös oikeuskäytännön perusteella käy ilmi, että nämä oikeudelliset periaatteet nousevat vahvasti esiin ratkaisuisissa. Hankintayksikön tulee kiinnittää huomioita näihin periaatteisiin koko hankintaprosessin ajan, jotta voidaan välttyä virheellisiltä menettelyiltä.

Hankintamenettely on vaiheittainen prosessi, joka on nähtävissä erityisesti tarjousten käsittelyssä. Tarjousten käsittely lähtee liikkeelle tarjousten avaamisesta. Hankintalain 79 §:n mukaan hankintayksikön on varmistuttava ennen hankintapäätöksen tekemistä siitä, että tarjoaja täyttää sille asetetut soveltuvuusvaatimukset ja että annettu tarjous on tarjouspyynnön mukainen ja täyttää tarjouspyynnössä sekä hankinta-asiakirjoissa määritellyt soveltuvuusvaatimukset. Tarjousten käsittelyvaiheessa ilmenee hankintojen yleisten periaatteiden noudattamatta jättämisen lisäksi muitakin oikeudellisia riskejä. Lähtökohteisesti epäselvä ja puutteellinen tarjouspyyntö saattaa aiheuttaa ongelmia tarjousten käsittelyvaiheessa. Epäselvä tai puutteellinen tarjouspyyntö voi johtaa siihen, että tarjoajat käsittävät tarjouspyynnön vaatimukset väärin. Toisaalta taas epäselvä ja puutteellinen tarjouspyyntö tekee tarjoajan tai tarjouksen poissulkemisen vaikeammaksi. Lisäksi saadut tarjoukset voivat olla vertailukelvottomia.

On tärkeää, että hankinnan suunnitteluun ja tarjouspyynnön laatimiseen varataan riittävästi aikaa, jotta voidaan turvata koko hankintaprosessin lainmukaisuus. Mikäli tarjousten käsittelyvaiheessa huomataan, että saatuja tarjouksia on vähän tai tarjoukset ovat epämääräisiä, on hankintayksikön mahdollista keskeyttää hankinta. Hankinnan keskeyttämiselle tulee olla perusteltu syy. Oikeuskäytännön mukaan hankinnan keskeyttäminen on perusteltua, jos tarjouspyyntö on ollut epäselvä ja hankintayksikkö ei ole saanut vertailukelpoisia tarjouksia. Tällaisessa tilanteessa hankinnan keskeyttäminen saattaa olla perusteltua ennen kaikkea tarjoajien tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun vedoten. Hankinnan keskeyttämisen suhteen hankintayksiköllä vaikuttanee olevan melko

laaja harkintavalta. Varmin keino oikeudellisten riskien ehkäisemiseksi on keskeyttää hankinta, jos tarjousten käsittelyssä vaikuttaa siltä, että hankintaprosessi on mennyt pieleen.

Luvussa 4 viitataan julkisten hankintojen neuvontayksikön selvitykseen hankintaprosessien virheistä markkinaoikeudessa vuosina 2017–2019. Selvityksen mukaan tarjousten käsittelyvaiheen yleisimmät virheet olivat tarjoajan tai tarjouksen poissulkemiseen liittyviä. Virheellisissä menettelyissä hankintayksikkö oli väärin perustein poissulkenut tarjoajan tai tarjouksen tarjouskilpailusta. Toisaalta hankintayksikkö ei ollut sulkenut sellaista tarjoajaa tai tarjousta pois tarjouskilpailusta, joka ei ollut täyttänyt tarjouspyynnössä asetettuja ehtoja. Muut hankintayksikön virheet liittyivät lähinnä tarjousten vertailuun ja tarjouksen täsmentämiseen. Tarjoajien soveltuvuuden ja tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastelussa tulee noudattaa tarjouspyynnössä määriteltyjä ehtoja, jotta riskit eivät toteudu.

Tarjousten käsittelyvaiheen seuraamukset oikeudellisten riskien toteutuessa aiheuttavat taloudellisia menetyksiä ja hankintaprosessien viivästyksiä. Markkinaoikeus voi kumota hankintayksikön hankintapäätöksen osittain tai kokonaan. Markkinaoikeus voi kieltää hankintayksikköä noudattamasta hankinta-asiakirjan virheellistä kohtaa. Hankintayksikkö voidaan velvoittaa myös korjaamaan virheellinen menettelynsä. Muita hankintalain 154 §:ssä määriteltyjä markkinaoikeuden määräämiä seuraamuksia ovat hyvitysmaksu, tehostomusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen. Markkinaoikeus voi sallia, keskeyttää tai kieltää hankinnan toimeenpanon väliaikaisesti asian tultua vireille markkinaoikeudessa. Näiden seuraamusten lisäksi hankintayksikölle voi tulla maksettavaksi uhkasakko, oikeudenkäyntikulut ja vahingonkorvaus. Vahingonkorvausta tulee kuitenkin hakea käräjäoikeuden käsittelyn kautta.

Luvussa 4.4 korostuu markkinaoikeuden määräämistä maksuista se, että valittajan tulee korvausta vaatiessaan kyetä todentamaan, että hankintayksikkö on menetellyt hankintalain säännösten vastaisesti. Toisekseen valittajan tulee pystyä todentamaan

tosiasiallinen mahdollisuus tarjouskilpailun voittoon virheettömässä menettelyssä. Molempien edellytysten tulee täyttyä, että hankintayksikölle voi langettaa rahallisen sanktion. Luvussa 4.4. mainitaan myös, että valittajan voi olla vaikeaa todentaa mahdollista voittoaan virheettömässä menettelyssä, jos tarjouspyyntö on ollut epämääräinen. Tästä voidaan päätellä, että mitä aikaisemmassa vaiheessa hankintaprosessia hankintayksikön virhe on tapahtunut, sitä hankalampi valittajan on näyttää toteen voittomahdollisuuttaan. Tähän peilaten tarjousten käsittelyvaiheessa tapahtuneet virheet voivat olla erityisen riskialttiita. Valittajan on todennäköisesti helpompi näyttää toteen voittomahdollisuutensa, jos virhe on tapahtunut hankinnan loppuvaiheessa. Tarjousten käsittelyvaihe asettaa siis hankintayksikölle suuremman riskin. Toisaalta taas, jos virhe on tapahtunut hankintamenettelyn loppuvaiheessa, koko hankintaprosessia ei välttämättä tarvitse aloittaa alusta. Markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön esimerkiksi toteuttamaan hankinnan vertailun uudelleen.

Yhteenvedona todettakoon, että sujuvan hankintaprosessin turvaamiseksi tulee hankintayksikön muistaa riskienhallinta koko prosessin ajan. Riskienhallinta lähtee liikkeelle riskien tunnistamisesta. Hankintaprosessin riskien tunnistaminen sekä riskienhallinta edellyttävät riittävää hankintalain tuntemusta. Hankintoja tekevän henkilöstön oikeudellisen osaamisen kehittäminen edelleen on tärkeää. Lisäksi riittävät resurssit hankintaprosessissa minimoivat riskejä. Tutkielman loppuun kokosin vielä kuvion, jossa kuvataan tiivistetysti oikeudellisten riskien ehkäisykeinoja.

Kuvio 4. Oikeudellisten riskien ehkäisy.



## Lähteet

- Aalto-Setälä, I., Amper, M., Haussila, P., Hemmo, M., Lintumaa, S., Salonheimo, J., Salomaa, P., Soikkeli, L., Strömberg, H., Tuomainen, J. & Virtanen, P. (2004). *Yrityksen ja yhteisön vastuuriskit*. Tietosanoma
- Ahteensivu, A., Koskinen, L., Kulmala, J. & Havakka, P. (2018). *Riskienhallinnan ajankoh-  
taisia teemoja*. Tampere University Press.
- af Schultén, G. (2006). *Juridisk riskhantering i aktiebolag*. JFT 1-2/2006
- Erola, E. & Louto, P. (2000). *Riskit voimavaraksi -liiketoimintariskien hallinta yrityksessä*.  
Edita
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017). *Julkiset hankinnat*. Alma Ta-  
lent. Rajattu pääsy. Noudettu 21-11-09 osoitteesta [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/BAXBBXATCBHEC#/kohta:JOH-DANTO\(\(20\)/piste:b702](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/BAXBBXATCBHEC#/kohta:JOH-DANTO((20)/piste:b702)
- Hakola, J., Huikko, K., Korento, S., Lehtonen, S., Mehtonen, M., Punakallio, M., Rainio, H., Vaine, J., Vuorento R. & Ylitalo, M-L. (2017). *Kuntatalous- monen muuttujan summa*. Kuntaliitto.
- Halonen, K-M. (2021). *Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta*. *Lakimies* 7-8/2021.
- Hemmo, M. (2005). *Oikeudellisen riskienhallinnan perusteita*. Helsingin yliopiston oi-  
keustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit?: Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: Ari Hirvonen.

Huuhka, T. (2017.) *Tehokkaan hankinnan työkalut*. Helsinki. BoD- Books of Demand.

Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkis-oikeuteen*. Helsinki: Talentum. Rajattu pääsy. Noudettu 21-11-04 osoitteesta <https://proxy.uwasa.fi/login?qurl=https%3A%2F%2Fproxy.uwasa.fi%2Flogin%3Furl%3Dhttp%3A%2F%2Fverkkokirjahylly.almatalent.fi%2Fteos%2FBAX-BBXATGEICB>

Hyvärinen, O. & Lith, P. (2008). *Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa*. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 10. Pole-Kuntatieto Oy.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (11.2.2021). *Poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset kansallisissa hankinnoissa*. Noudettu 24-03-05 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2021/poikkeuksellisen-alhaiset-tarjoukset-kansallisissa-hankinnoissa-kho2020147>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (1.12.2023). *EU-kynnysarvot muuttuvat 1.1.2024*. Noudettu 24-02-02 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2023/eu-kynnysarvot-muuttuvat-112024>

Juvonen, M., Koskensyrjä, M., Kuhanen, L., Ojala, V., Pentti, A., Porvari, P. & Talala T. (2014). *Yrityksen riskienhallinta*. Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy.

Karinkanta, P. & Lahtinen, T. (2017). *Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti*. Kauppakamari. Noudettu 22-3-22 osoitteesta <https://kauppakamaritieto-fi.proxy.uwasa.fi/ammattikirjasto/teos/julkiset-hankinnat-yrityksille->

kaytannonlaheisesti#kohta:Julkiset((20)hankinnat((20)yrityksille((20)k((e4)yt((e4)nn((f6)nl((e4)heisesti

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2022). *Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit –hankintojen seuranta tulisi kehittää*. Policy brief 1/2022. Noudettu 2024-02-02 osoitteesta <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-01-policybrief-julkisten-hankintojen-tavoitteet-ja-riskit.pdf>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (10.4.2024). *Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2023*. Raportti valvonnan tuloksista.

Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. (2017). *Julkiset hankinnat*. Edita Publishing Oy.

Kuoppamäki, P. (2018). *Uusi kilpailuoikeus* (3., uudistettu painos.). Alma Talent.

Kuusela, H. & Ollikainen, R. (1998). *Riskit ja Riskienhallinta*. (1 ed.) Tampere University Press.

Kuusela, H. & Ollikainen, R. (2005). *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere University Press: Taju [jakaja].

Merisalo, M., Naumanen, M., Huovari, J., Eskola, S., Toivanen, M., Keskinen, P., Hajikhani, A., Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021). *Julkiset hankinnat. Kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46.

Myllymäki, R. & Torkkel, T. (2020). *Muutoksenhakuopas 2020*. Suomen kuntaliitto.

Mäntyneva, M. (2016). *Hallittu projekti: Jäntevästä suunnittelusta menestykselliseen toteutukseen* (1. painos.). Kauppakamari.

Määttä, K., & Voutilainen, T. (2017). *Julkisten hankintojen sääntely*. Kauppakamari.

Nieminen, S. (2016). *Hyvä hankinta - parempi bisnes*. Helsinki: Talentum Pro.

Nyblin, K. (2012). *Riidanratkaisu: Käsikirja yritykselle*. Talentum.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. (2015). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. (2017). *Hankintojen kilpailuttaminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pohjonen., M. (2017). *Hankintalaki ja tilaajavastuulaki rakentamisessa opas tilaajalle ja tarjoajalle*. Helsinki: Rakennustieto Oy

Raitio, J. (2013). *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat (3., uudistettu painos.)*. Talentum.

Suojanen, S. (2020). *Hankintaprosessien virheet markkinaoikeudessa 2017–2019*. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Suomen Kuntaliitto.

Suominen, A. (2003). *Riskienhallinta*. Helsinki: WSOY.

Tapola, M. (2012). *Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus*. Sanoma Pro Oy.

Valtiovarainministeriö. (2017). *Valtion hankintakäsikirja 2017*. Valtiovarainministeriön julkaisu-29/2017. Noudettu 2023-12-13 osoitteesta <https://vm.fi/documents/10623/4040240/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017.pdf/868b80fa-c2de-4328-ae93-36b17968f780/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017.pdf?version=1.0&t=1501052280000>

Valtiovarainministeriö. (2020.) *Suomen julkisten hankintojen tilannekuva*. Hallintopoliittikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20:2020. Noudettu 2021-11-19 osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162171/VM\\_2020\\_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162171/VM_2020_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Valtiovarainministeriön julkaisuja. (2023). *Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Valtioneuvoston julkaisuarkisto*. Noudettu 2023-12-12 osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165114/VM\\_2023\\_60.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165114/VM_2023_60.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

Voutilainen, T., & Määttä, K. (2023). *Julkisten hankintojen sääntely* (3., uudistettu painos.). Kauppakamari.

#### *Virallislähteet*

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta. HE 161/2014 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. HE 108/2016 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla

toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta. HE 102/2023 vp.

*Kotimainen oikeuskäytäntö*

KHO 19.3.2010 T 568

KHO 27.6.2014 T 2077

KHO 2015 T 865

KHO 2015 T 2222

KHO:2020:147

KHO H3203/2022

MAO 10.9.2010 405/2010

MAO 13.3.2012 85/12

MAO 6.11.2017 669/17

MAO 3.4.2018 205/18

MAO 25.1.2019, 630/18

MAO 18.6.2020 292/20

MAO 22.12.2020 570/20

MAO 22.4.2021 127/21

MAO 30.3.2022 H98/2022

MAO 16.8.2023 365/2023

MAO 16.10.2023 467/2023

MAO 17.8.2023 373/2023

MAO 5.2.2024 67/2024

*Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut*

C-336/12, ECLI:EU:C:2013:647

C-599/10, ECLI:EU:C:2012:191

C-367/19, ECLI:EU:C:2020:685