

Petter Markkanen

JULKISET SUORAHANKINNAT

Opinnäytetyö

Tradenomi (AMK)

Liiketalouden koulutus

2021



**Kaakkois-Suomen
ammattikorkeakoulu**

Tutkintonimike	Tradenomi (AMK)
Tekijä/Tekijät	Petter Markkanen
Työn nimi	Julkiset suorahankinnat
Toimeksiantaja	–
Vuosi	2021
Sivut	51 sivua, liitteitä 1 sivu
Työn ohjaaja(t)	Päivi Ollila

TIIVISTELMÄ

Tämä opinnäytetyö tutkii hankintalaissa tarkoitetun suorahankinnan edellytyksiä oikeuskirjallisuutta, virallislähteitä ja ajantasaista oikeuskäytäntöä hyväksikäyttäen. Opinnäytetyön tarkoituksena on selkeyttää ja avata lukijalleen hankintalain ja sen esitöiden mukaisen suorahankintoihin liittyvä ajantasainen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö. Tämän lisäksi työn tarkoituksena on tutkia oikeuskäytännön mahdollista muutosta hankintalain uudistuksen jälkeen ja tutkia Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorahankintojen valvontaoikeuden mukanaan tuomia muutoksia.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena kirjoituspöytätyönä ja sen kaikki materiaali on vapaasti saatavilla, joko netissä tai kirjoissa. Työssä käytettävä tutkimusmenetelmä on luonnollinen valinta tämän opinnäytetyön kaltaisen tutkimuksen tekemiseen, sillä se on menetelmänä toimiva, kun valitusta asiasta halutaan saada syvempää tietoa. Tutkimuksessa käytettiin markkinaoikeuden ratkaisuja vuosilta 2017–2021 ja näistä saatuja tuloksia verrattiin vanhan hankintalain voimassaoloaikana tehtyyn samankaltaisen tutkimuksen tuloksiin.

Tutkimuksen tuloksista tuli esille, ettei oikeuskäytäntö ollut muuttunut kuin lisähankintoja koskevan hankintalain pykälän edellyttämien käytön perusteiden osalta. Tähän löytyi kuitenkin selitys, sillä pykälää oli muokattu hankintalain uudistuksessa ja osa pykälän sisällöstä oli siirtynyt lain uudistuksessa säädettyyn uuteen pykälään. Tutkimuksen tuloksista tuli lisäksi esille, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kohdentanut viime vuosina tutkintaansa sairaanhoitopiirien tekemiin hankintoihin sekä laittomiin suorahankintoihin, joita hankintayksiköt ovat tehneet kokonaan ilman hankintalaissa määrättyjä perusteita.

Asiasanat: julkiset hankinnat, suorahankinta, oikeuskäytäntö

Degree	Bachelor of Business Administration
Author (authors)	Petter Markkanen
Thesis title	Public Direct Procurements
Commissioned by	–
Time	2021
Pages	51 pages, 1 page of appendices
Supervisor	Päivi Ollila

ABSTRACT

This thesis examines the conditions for direct award of contract within the Public Procurement and Concession Contracts Act, using legal literature, official sources and up-to-date case law. The purpose of the thesis is to clarify and explain to the reader the current legislation and case law related to public direct procurements in accordance with the Public Procurement and Concession Contracts Act and its preparatory works. In addition to this, the purpose of the work is to examine a possible change in the case law after the reform of the Procurement Act, as well as to examine the changes brought about by the Finnish Competition and Consumer Authority's right to control direct procurement.

The study was conducted as a qualitative “desk study”, and all of its material is freely available, either online or in books. The research method used in this work is a natural choice for doing research this kind of research, as it is a good method for obtaining deeper information about the chosen topic. The Market Court decisions from 2017–2021 were used in the study, and the results obtained from these were compared with the results of a similar study written under the old Procurement Act.

The results of the examination revealed that the case law had not changed, except as regards the criteria for use required by the Section 41 in Procurement Act. However, an explanation was found for this, as the section had been amended in the reform of the Procurement Act and part of the content of the section had been moved to the new section provided in the reform of the law. The results of the investigation also revealed that in recent years the Finnish Competition and Consumer Authority has focused its investigations on procurements made by healthcare districts, as well as on illegal direct award of contracts which the contracting entities have made entirely without fulfilling the criteria specified in the Procurement Act.

Keywords: public procurement, public direct procurement, case law

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUSASETELMA.....	7
3	JULKISET HANKINNAT.....	9
3.1	Hankintalain tavoitteet.....	10
3.2	Hankintalain 1. uudistuksen tavoitteet.....	11
3.3	Hankintalain 2. uudistuksen tavoitteet.....	12
3.4	Hankintojen periaatteet.....	14
3.5	Kansalliset kynnyksarvot ja EU-kynnyksarvot.....	16
4	SUORAHANKINTAMENETTELY.....	19
4.1	Suorahankinnasta ilmoittaminen.....	22
4.2	Suorahankintaperusteet.....	23
4.3	Ei soveltuvia tarjouksia tai lainkaan tarjouksia.....	24
4.4	Tekninen tai yksinoikeuden suojaan liittyvä syy.....	28
4.5	Äärimmäinen kiire.....	31
4.6	Muita suorahankintaperusteita.....	34
4.7	Suorahankinta lisätilauksissa.....	36
4.8	Suorahankinta erityistilanteissa.....	36
4.9	Kilpailu- ja kuluttajavirasto.....	37
5	TULOKSET.....	41
6	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	46
7	LUOTETTAVUUS.....	47
8	POHDINTA.....	48
	LÄHTEET.....	50

LIITTEET

Liite 1.

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön aiheena ovat julkiset suorahankinnat, jonka valitsin tutkimukseni aiheeksi henkilökohtaisen kiinnostukseni vuoksi. Opintojeni aikana päädyin julkisten hankintojen kurssille useaan otteeseen ja näiden kurssien aikana minulle heräsi syvempi kiinnostus asiaa kohtaan. Opinnäytetyön aihetta hakiessani päädyin etsimään tietoa suorahankinnoista ja huomasin, että niihin liittyvä tieto on hyvin hajanaista ja vaikeasti löydettävissä. Työlläni ei ole tilaajaa, joten aiheen valinta, rajaus ja tutkimus on täysin kirjoittajan itsensä kehittämä. Näin ollen työ ei keskity yhteen organisaatioon ja tämän ongelmiin tai toiveisiin vaan tutkii aihetta puhtaasti lainopin ja oikeuskäytännön näkökulmasta.

Kuluneiden kahden vuoden aikana mediassa on tuotu esille suurenevissa määrin hankintayksiköiden virheellisesti suorittamia suorahankintamenettelyitä. Media näkyvyydestä hyvänä esimerkkinä toimii Yleisradion (YLE) uutisointi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) suorittamista hankinnoista. HUS:n kohdalla puhutaan jopa sadoista kilpailuttamatta jätetyistä hankinnoista, joiden yhteenlaskettu arvo nousee satoihin miljooniin euroihin. (Poliisi aloittaa esitutinnan HUS-alueen laajasta hankintasotkusta 2021.)

Aiheena suorahankinnat ovat näkemykseni mukaan opinnäytetyölle hyvinkin ajankohtainen, nimenomaan yllä mainitun lisääntyneen medianäkyvyyden takia, mutta myös veronmaksajan näkökulmasta. Käytetäänhän julkisissa hankinnoissa verovaroista lohkaistua varallisuutta, olivat tehdyt hankinnat laillisia tai eivät. Tämän takia jokaiselta tulisi löytyä hieman mielenkiintoa julkisia hankintoja ja etenkin niiden poikkeusta, suorahankintoja kohtaan.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 26.12.2016/1397, eli niin sanottu hankintalaki, määrittelee suorahankintoihin liittyvän lainsäädännön, joka antaa hankintayksiköille suorahankintoja tehdessään suhteellisen vapaat kädet menettelyn toteutukseen. Suorahankinnasta ei lain mukaan ole ilmoitettava, eikä hankintasopimusta ole tarpeen saattaa julkiseksi, ellei

hankintayksikkö erikseen näin halua toimia. Laissa on kyllä määriteltynä, missä tilanteissa suoramarkintaa voidaan käyttää, sekä näiden tilanteiden kriteerit. Kuitenkin aika-ajoin, kuten HUS:n esimerkistä voidaan todeta, laittomia suoramarkintoja toteutetaan, ja seuraamusten maksajina toimivat useimmiten veronmaksajat tavalla tai toisella. Rajasin tutkimusaineistostani pois tapaukset, jotka olivat joko myöhästyneet tai joiden tutkimiseen tuomioistuimella ei ollut toimivaltaa, käyttöoikeussopimukset ja koronapandemiaan liittyvät tapaukset sekä hankinnat sidosyksiköiltä, sillä pois rajaamalla pyrin pitämään työni järkevän kokoisena yhdelle henkilölle tehtäväksi.

Opinnäytetyöni seuraavassa luvussa kuvataan tutkimukseen käytetyt tutkimus- ja aineistonhakumenetelmät sekä kerrotaan tutkimuksen pohjalla olevat tutkimuskysymykset. Luvussa 3 julkisiin hankintoihin liittyvän teorian purkamisen alkaa selvittämällä julkisten hankintojen peruseriaatteet ja kertomalla hankinnoista yleisesti aiheen taustoittamiseksi. Tämän jälkeen luvussa 4 käydään läpi suoramarkintoihin liittyvä lainoppi, eli lukijalle avataan suoramarkintojen lainsäädäntö ja kerrotaan, missä tapauksissa ja millä ehdoin suoramarkintaa voidaan käyttää. Tämän lisäksi perehdytään Kilpailu- ja kuluttajaviraston nykyiseen asemaan julkisissa hankinnoissa sekä viraston uuteen hankintojen valvontaoikeuteen. Luvussa 5 käsitellään tutkimuksen tulokset ja seuraavassa luvussa 6 käydään läpi tutkimuksen johtopäätökset. Luvussa 7 tarkastellaan tutkimuksen luotettavuutta, ja viimeisestä luvusta 8 löytyy aiheeseen liittyvä henkilökohtainen pohdinta.

2 TUTKIMUSASETELMA

Opinnäytetyön tavoitteena on selkeyttää ja avata lukijalleen hankintalain ja sen esitöiden mukaisen suoramarkintoihin liittyvän ajantasainen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö. Eli työssä vastataan kysymyksiin, mikä on suoramarkinta, milloin sitä ei voida käyttää sekä kuinka säädöksiä tuomioistuimessa lopunperin tulkitaan ja kuinka niitä perustellaan. Teen työni lainopin eli oikeusdogmatikan ja oikeuskäytännön näkökulmasta, mikä tarkoittaa, että lähestyn aiheitani puhtaasti lakiin ja oikeuskäytäntöön viitaten (Helsingin Yliopiston avoin yliopisto s.a.).

Tutkimuksen tarkoituksena on löytää lainvastaisiin suorahankintoihin liittyvistä oikeustapauksista hankintayksiköiden virheelliset menettelytavat ja löytää yleisimmät syyt hankintamenettelyn säädösten vastaisuuteen. Lisäksi työni tavoitteena on tutkia, onko oikeuskäytäntö muuttunut lain uudistamisen jälkeen, vaikka suorahankintaa koskevat säädökset pysyvät jotakuinkin samoina. Materiaalia etsiessäni löysin vanhan hankintalain aikaisen Juho Lehtoviidan Pro gradu -tutkimuksen (2015), johon nojaten pyrin selvittämään, onko oikeuskäytäntö muuttunut tai onko markkinasoikeuteen nostettujen oikeustapauksien laadussa tapahtunut muutosta Kilpailu- ja kuluttajaviraston saatua valvontaoikeuden uuden hankintalain osana. Tutkimuksen materiaalina käytän markkinaoikeuden ratkaisuja, joiden ratkaisemiseen on käytetty vuonna 2017 voimaan tullutta hankintalainsäädäntöä.

Lehtoviidan (2015) tutkielmassa tarkastellaan suorahankintoja sekä lainopin ja oikeuskäytännön että taloustieteellisen näkökulman valossa. Tutkimuskysymyksenä hänellä on: *”Milloin suorahankintaa voidaan käyttää hankintamenettelynä ja mikä on suorahankinnan tarkoitus?”* Ensimmäistä kysymystä tarkastellaan oikeuskäytännön näkökulmasta ja toista taloustieteellisestä näkökulmasta. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia suorahankintoja oikeuskäytännön näkökulmasta, joten käytän hyväkseni Lehtoviidan tutkielman ensimmäiseen kysymykseen saatuja tuloksia ja johtopäätöksiä vertaillen oikeuskäytännön mahdollista muutosta.

Opinnäytetyöni on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus, sillä se sopii hyvin tilanteeseen, missä halutaan saada valitusta asiasta syvällisempää tietoa (Kananen 2015, 70). Teen niin sanotun kirjoituspöytä tutkimuksen, jonka kaikki materiaali tulee olemaan sekundääristä, eli jo olemassa olevaa tietoa. Etsin oikeustapauksista virheelliset menettelytavat, tuomioistuimen antamat oikeusohjeet, sekä ratkaisuun käytetyt lainkohdat ja näiden perustelut. Tämän jälkeen koodaan materiaalin, jolloin pystyn laadullisesti vertailemaan ja tekemään johtopäätöksiä saadusta aineistosta ja vastaamaan tutkimuskysymyksiini. Pyrin siten selvittämään tämänhetkisen oikeuskäytännön ja laintulkinnan suorahankintojen osalta ja saamaan vastauksen suorahankintamenettelyn käyttöön.

3 JULKISET HANKINNAT

Laki julkisista hankinnoista annettiin alun perin vuonna 1992 (23.12.1992/1505) ja se otettiin käyttöön vuoden 1994 alusta. Se oli ensimmäinen hankintayksiköitä eli, esimerkiksi valtion, kuntien ja seurakuntien hankintoja koskeva laki. Alla on lueteltuna hankintayksiköt niin kuin ne laissa ilmoitetaan:

- 1) *valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;*
- 2) *evangelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;*
- 3) *valtion liikelaitokset;*
- 4) *julkisoikeudelliset laitokset;*
- 5) *mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitetulta hankintayksiköltä.*

Julkisten hankintojen sääntelyllä pyrittiin vastaamaan Sopimukseen Euroopan talousalueesta, johon Suomi oli vastikään liittynyt. Lisäksi lainsäädännöllä saatettiin voimaan Euroopan yhteisön tavara- ja palveluhankintoja, sekä rakennusurakkahankintoja koskevien kilpailuttamismenettelyjen keskeiset laintoiset määräykset, sekä oikeusturvamenettelyjä koskevat niin sanotut valvontadirektiivit, joita oli yhteensä seitsemän. Suomessa oli aikaisemmin säädelyt direktiivien määräyksiä kansallisilla asetuksilla, ja uusi laki korvasi myös ne. (HE 50/2006.) Laki määritteli julkiset hankinnat, niin kuin ne olivat Sopimuksessa Euroopan talousalueesta määritelty, hankinnalla tarkoitettiin tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa, sekä näiden urakalla teettämistä. (Hankintalaki 1505/1992.)

3.1 Hankintalain tavoitteet

Hankintalain tavoitteina olivat tehokas julkisten varojen käyttö, markkinoiden hyödyntäminen, laadukkaat hankinnat, sekä hankintojen peruseriaatteet, eli avoimuus- ja syrjimättömyys, sekä menettelyyn osallistuvien tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu (Niemi 2019). Käytännössä lain tavoitteena oli lisätä kilpailua julkisiin hankintoihin liittyen ja saada niiden kustannuksia alas laadusta tinkimättä. Samalla pyrittiin estämään korruptiota, koska julkisilla hankinnoilla on suuri rahallinen merkitys valtiolle ja säätelemättöminä ne ovat riski korruptiolle sekä hyvä veli verkostoille (Julkiset hankinnat ja reilut kilpailutukset s.a.). Nämä periaatteet ja tavoitteet ovat pysyneet koko lainsäädännön elinkaaren aikana samoina, mutta mukaan on otettu lain uudistamisien myötä myös uusia tavoitteita, joita ei ole alun perin ollut sanoitettu lakiin.

Hallituksen esityksen mukaan (50/2006) alkuperäinen hankintalaki oli suhteellisen laveasti kirjoitettu, mutta se velvoitti kilpailuttamaan hankinnat. Laissa ei ollut vielä määritelty EU-kynnysarvojen alittavien hankintojen kilpailuttamista, tai menettelyjä, mikä antoi hankintayksiköille miltei vapaat kädet niiden toteuttamiseen. Ongelmaksi kynnysarvojen alittavissa hankinnoissa kehkeytyi niiden arviointi tuomioistuimen puolella, koska niissä tapahtuneita virheitä tulkittiin kynnysarvojen ylittävien hankintojen menettelytapojen mukaisesti, lukuun ottamatta arvoltaan kaikkein alhaisimpia hankintoja. Oikeuskäytännössä pienten hankintojen kilpailuttamisvelvoitetta kuitenkin pyrittiin huomioimaan niiden luonteen ja arvon mukaan. Lain mukaan pienhankintoja sai tehdä vain erityisistä syistä johtuen, joihin myös alhainen hinta lukeutui. Alhaista hintaa ei kuitenkaan ollut määritelty, joten tuomioistuimessa sitä tulkittiin vaihtelevasti, minkä takia käytännössä kaikkia hankintoja koski kilpailuttamisvelvollisuus lukuun ottamatta kaikkein alhaisimman arvon omaavia hankintoja. Laki ei myöskään pitänyt sisällään EU-kynnysarvojen alittavien hankintojen ilmoitusvelvoitetta, mikä nähtiin ongelmana, joka korjattiin hankintalain ensimmäisessä uudistuksessa vuonna 2004, joka astui voimaan 2007. (HE 50/2006.)

3.2 Hankintalain 1. uudistuksen tavoitteet

Uudistuksen tavoitteina oli säätää lain 1 §:n 1 momentin mukaisesta kilpailuttamisvelvollisuudesta, joka pysyi pääsääntöisesti alkuperäisen lain mukaisena. Pykälän 2 momentin tavoitteena oli edistää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisia tavaroiden, palveluiden ja ihmisten sijoittautumisvapauden tavoitteita. Uutena tavoitteena lakiin kirjattiin julkisten varojen tehokas käyttö, joka oli ollut jo edellisen lain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden yksi tunnetuista periaatteista, vaikka sen maininta puuttuikin laista. Taloudellisuuden tavoitteella pyrittiin vastaamaan hankintojen hinta-laatusuhteeseen parhaiten vastaavalla ratkaisulla. Lisäksi tavoitteena oli saattaa uudet hankintadirektiivit voimaan, joiden mukaisesti lakia pyrittiin nykyaikaistamaan, yksinkertaistamaan ja joustavoittamaan. Hallituksen esityksen mukaisesti nykyaikaistaminen tarkoitti teknologian sekä talouden yleisen kehityksen huomioimista. Yksinkertaistamisella puolestaan pyrittiin erilaisten hankintojen menettelyiden yhtenäistämiseen, sekä tavoitteen mukaisesti yksinkertaistaa lain säädöksiä, tehden niistä helpompia käyttää. Uusia hankintamenettelyitä lain piiriin tuomalla ja hankinnan kohteen määritelmiä helpottamalla hankintoihin haettiin joustavuutta. (HE 50/2006.)

Direktiivien ulkopuolisien, eli EU-kynnysarvojen alittavien hankintojen menettelytapojen tuomista sääntelyn piiriin pidettiin tärkeänä, jotta laki vastaisi paremmin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisia avoimuus-, suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteita, myös kansallisissa hankinnoissa, eli EU-kynnysarvojen alittavissa hankinnoissa. Uudistuksessa erotettiin ensimmäistä kertaa kansalliset kynnsarvot ja näiden hankintojen menettelytavat, sekä EU-kynnysarvot ja niiden menettelytavat. Tarkoituksena oli helpottaa kansallisten hankintojen hankintamenettelyä ja pienentää niihin käytettäviä resursseja. Avoimuutta uudistuksessa edistettiin tuomalla ilmoitusvelvollisuus lakiin mukaan koskemaan myös kansallisia hankintoja, koska se nähtiin tärkeänä vaikuttimena markkinoiden ja kilpailun toimivuudelle. Velvollisuus lisäsi hieman byrokratian määrää, mutta kilpailun toimivuus nähtiin tärkeämpänä tavoitteena. Kansallisten kynnsarvojen alittavien hankintojen kohdalla katsottiin, ettei ilmoittamisvelvoite ollut hankintojen kokoon nähden järkevää,

myöskään niiden vuosittaisten määrien takia. Laki uudistuksen sivutuotteena syntyi opinnäytetyöni aihe, eli suoramankinnat. Näitä kutsuttiin ennen uudistusta suoriksi neuvottelumenettelyiksi, mutta selkeyden takia nimi vaihdettiin suoramankinnaksi. Pienhankinnat, eli kansallisten kynnyсарvojen alittavat hankinnat poistettiin lain soveltamisen piiristä. (HE 50/2006.)

3.3 Hankintalain 2. uudistuksen tavoitteet

Suomen kansallinen hankintalainsäädäntö uudistettiin toisen kerran vuonna 2016 ja saatettiin voimaan vuoden 2017 alusta. Muutoksella vastattiin Euroopan unionin (EU) vuonna 2014 uudistettuihin hankintadirektiiveihin sekä Euroopan unionin tuomioistuimen hankintatapauksiin liittyvään oikeuskäytäntöön. Uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista korvasi vanhan hankintalain vuodelta 2007, sekä sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä vuonna 2011 annetun lain. Samalla uudistettiin vuodelta 2007 oleva laki vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, eli niin sanottu erityisalojen hankintalaki. (HE 108/2016 vp.)

Hankintalain uudistamisen takana oli seitsemän selkeää tavoitetta, jotka esitelen Saira Eskolan ym. 2017 kirjoittaman Julkiset hankinnat- kirjan pohjalta. Kyseisessä kirjassa hankintojen tavoitteet on jaoteltu niin hyvin ja kattavasti, etten muista samaa asiakokonaisuutta käsittelevistä lähteistä löytänyt vastaavaa, siksi alla olevat julkisten hankintojen uudistuksen tavoitteet on kirjoitettu pohjautuen vain yhteen hyvään lähteeseen. Hankintalain uudistamisen tavoitteina olivat:

1. Sillä pyrittiin kohdentamaan julkisten varojen käyttöä paremmin lisäämällä kilpailua, jolloin vähillä varoilla kyettäisiin hankkimaan mahdollisimman laadukkaita tuotteita ja palveluita parhaaseen hintaan. Tavoitteeseen pääseminen vaatii hankintayksiköltä hankintojen hyvää suunnittelua, sillä yksiköllä on vapaus määrittää mitä on hankkimassa sekä hankintaan liittyvät ehdot ja kriteerit.

2. Edellistä sivuten tavoitteena oli koko hankintaprosessin taloudellisuus, eli käytännössä hankintatoimet mitoitetaan hankintaa vastaaviksi. Tavoitteeseen liittyy myös kilpailun hyödyntäminen, eli hankinnoista järjestettäisiin lain mukainen tarjouskilpailu.
3. Yhtenä lain tavoitteena on lisätä innovatiivisia ja laadukkaita hankintoja. Innovatiivisuutta lisäämällä pyritään hankintojen laadun ja tehokkuuden kohenemiseen. Laissa innovaatiolla tarkoitetaan jotakin uutta, oli se sitten tavara tai palvelu, jonka toteuttamista hankinta tukee. Samaan tavoitteeseen liittyy hankintojen laadukkuus, tällä viitataan hankinnassa käytettäviin laatuperusteisiin ja vaatimuksiin. Tavoitteena on, että hankintayksiköt huomioisivat laatukriteerit jo hankinnan suunnittelussa ja osaisivat määrittää ne vastaamaan hankinnan tarvetta.
4. Hankintalain uudistamisen tavoitteena oli myös tuoda lainsäädäntöön tarkemmat säädökset ympäristön huomioon ottamiseksi, sekä hankintojen sosiaalisten puolten huomioimiseen entistä paremmin. Tämä voi tapahtua painottamalla hankintaa suunniteltaessa ympäristöystävällisiä tuotantomenetelmiä tai esimerkiksi perustelemalla hankintaa työllistymismahdollisuuksilla tai hankinnan kriteereissä painottamalla tarjoajan työ- ja sosiaalisten oikeuksien noudattamista.
5. Seuraava tavoite liittyy hankintayksiköiden operatiiviseen toimintaan eli strategiaan, organisointiin ja suunnitteluun. Hankintalain säädöksissä hankintayksiköitä ohjataan toimimaan järkevästi ja ennakoitavasti. Se tarkoittaa hankintastrategian tekemistä, jolloin sidosryhmät ja mahdolliset tarjoajat pystyvät ennakoimaan tulevia hankintoja jo ennen hankintailmoituksen julkaisua. Organisoinnilla ja suunnittelulla pyritään hankintojen toteuttamiseen tarkoituksen mukaisina kokonaisuuksina. Lisäksi painotetaan budjetoinnin tarkkuutta ja paikkansapitävyyttä, sekä hankintojen aikataulujen hyvää suunnittelua, joilla tähdätään hallinnollisten kustannuksien minimointiin.

6. Hankintojen suunnittelussa tulisi ottaa huomioon, jo edellä ensimmäisessä ja toisessa tavoitteessa mainitut hankintojen tarkoituksen mukaiset kokonaisuudet. Tämä velvoittaa hankintayksiköitä miettimään, onko hankinta järkevintä tehdä yhtenä pakettina, jolloin hankinnassa mahdollisesti saa jonkinlaista paljousalennusta, vai olisiko hankinnassa parempi hyväksyä myös osatarjouksia, jolloin useampi tarjoaja pääsisi osallistumaan hankintaan.
7. Viimeisenä uudistetun lain tavoitteena on saada hankintojen tarjoajiin enemmän variaatiota, eli lisätä pieniä- ja keskisuuria yrityksiä tarjoajien joukkoon. Tämä onnistuu jakamalla suuria hankintoja pienempiin osiin ja näin mahdollistetaan myös pienempien yritysten osallistuminen tarjouskilpailuihin. Laissa kannustetaan hankintayksiköitä myös pienhankintoja tehdessään ilmoittamaan niistä julkisesti, jolloin pienillä yrityksillä olisi mahdollista kilpailla pienhankinnoissa, ja näin avoimuus ja yhdenvertaisuus toteutuisivat myös niissä. Lisäksi tarjouspyyntö tulisi laatia kevyemmäksi vastata ja tarjoajista vapaasti viranomaislähteissä tarjolla olevan materiaalin hankintayksikön pitäisi hankkia oma-aloitteisesti, esimerkkinä verohallinnon tietokannat. Vasta tarjouskilpailun voitaneelta tarjoajalta tulisi vaatia tarkat selvitykset soveltuvuudesta hankinnan toteuttajaksi.

Edellä mainittujen tavoitteiden perusteella voidaan todeta tiivistetysti, että uudistuksen tavoitteena oli tehostaa julkisten varojen käyttöä ja suhteuttaa koko hankintamenettely kyseessä olevan hankinnan tarpeisiin. Lisäksi tavoitteena oli ottaa edellistä lakia paremmin ympäristö- ja sosiaaliset tarpeet huomioon hankintoja tehdessä, sekä parantaa pienten- ja keskisuurien yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin.

3.4 Hankintojen periaatteet

Julkisten hankintojen periaatteet ovat kuvattuna hankintalain 3 §:ssä. Ne ohjaavat hankintalainsäädännön soveltamista ja ovat näin ollen hyvin keskeinen tekijä, kun lain tulkintaongelmia aletaan ratkoa (Eskola ym. 2017, 33).

Periaatteet ovat kuvattuna pykälän ensimmäisessä momentissa ja ne ovat avoimuusperiaate ja suhteellisuusperiaate, sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Periaatteet pätevät niin kynnysarvojen ylittävissä kuin alittavissakin hankinnoissa ja niitä sovelletaan hankinnan koko prosessiin (Eskola ym. 2017, 33-34).

Euroopan yhteisön perustamissopimusta koskeva oikeuskäytäntö on avoimuusperiaatteen taustalla. Periaate liittyy myös yleisesti hallinnon avoimuutta säätelevään kansalliseen lainsäädäntöön, ja sen voi löytää esimerkiksi laista viranomaisten toiminnan julkisuudesta, sekä hallintolaista. (Eskola mts. 4.) Avoimuusperiaatteen ajatuksena on, että hankintayksiköltä vaaditaan julkisuutta hankintamenettelyiden koko elinkaaren ajan. Tämä tarkoittaa, että kaikki hankintaan liittyvät asiakirjat ja päätökset ovat lähtökohtaisesti kaikkien saatavilla, pois lukien salassa pidettävät asiakirjat, esimerkiksi arkaluontoisia tietoja tai liikesalaisuuksia sisältävät dokumentit. (Mikä on julkinen hankinta? 2016.)

Hankinnoissa suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että hankintaa koskevat vaatimukset ja kriteerit ovat suhteessa hankinnan laatuun ja tavoitteisiin. Tämä tarkoittaa käytännössä, ettei esimerkiksi suhteellisen yksinkertaisissa ja arvoltaan pienissä hankinnoissa voida vaatia suhteessa hankinnan tarvetta ylittäviä soveltuvuusvaatimuksia. Toisaalta taas huomattavan hankalissa ja arvoltaan suurissa hankinnoissa vaatimukset ja kriteerit tulee asettaa korkeammiksi hankinnan laatu huomioiden. Suhteellisuusperiaate koskee koko hankinnan elinkaarta avoimuusperiaatteen mukaisesti, eli esimerkiksi hankintamenettely tulee valita hankintaan sopivaksi, eikä tarjoajilta voida edellyttää suhteettoman suuria liikevaihtoja. (HE108/2016.)

Tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu on hankintojen kannalta keskeisessä asemassa. Periaate on johdettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksesta ja sen mukaan ketään ei saa syrjiä tai toista suosia muiden kustannuksella. Hankinnoissa syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden periaatteen näkee vaatimuksissa kohdella kaikkia tarjoajia samalla tavalla koko hankintamenettelyn ajan, olivat he sitten paikallisia tai EU:n toiselta laidalta tulevia

tarjoajia. Samat periaatteet pätevät siinäkin tapauksessa, jos hankintayksikön itse omistama yhtiö päättää osallistua tarjouskilpailuun. Tällöinkään sitä ei saa asettaa muiden tarjoajien edelle. (Eskola ym. 2017, 36-38.)

3.5 Kansalliset kynnysarvot ja EU-kynnysarvot

Hankintalain 25 §:ssä säädetään Suomessa käytettävistä kansallisista kynnysarvoista. Kynnysarvojen alittaviin julkisiin hankintoihin tai käyttöoikeussopimuksiin ei sovelleta hankintalakia. Näin ollen ne ovat hankintayksiköille ainoa suora hankintaan saman tien oikeuttava peruste. Kynnysarvot ovat lueteltuna alla ilman arvonlisäveroa, kuten laissa ne ilmoitetaan.

- 1) *60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, jollei 3–4 kohdassa toisin säädetä;*
- 2) *150 000 euroa rakennusurakoissa;*
- 3) *400 000 euroa liitteen E 1—4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa hankinnoissa;*
- 4) *300 000 euroa liitteen E 5—15 kohdassa tarkoitettuja muita erityisiä palveluja koskevissa hankinnoissa;*
- 5) *500 000 euroa käyttöoikeussopimuksissa.*

Pykälän kohdissa kolme ja neljä on mainittu hankintalain liite E, johon myös kohdassa yksi viitataan. Liitteessä on lueteltuna hankintalain 107 §:n mukaisia sosiaali-, terveys-, ja erityispalveluita. Kohdan kolme tarkoittamat liitteen kohdat 1–4 koskevat sosiaali- ja terveyspalveluita ja kohdan neljä tarkoittamat liitteen kohdat 5–15 erityispalveluita. Pykälän 107 mukaan käsittelyyn sovelletaan hankintalain luvun 12 säädöksiä ja hankintalain I, sekä IV osan määräyksiä hankintojen toteutuksesta, mikäli ne ylittävät lain yllä mainittujen kohtien kolme tai neljä kynnysarvot.

Tässä kohdassa oli vuonna 2016 uudistetussa laissa virhe, joka korjattiin heinäkuussa 2021 voimaan tulleessa hankintalain korjauksessa. Heinäkuun alusta voimaan tulleessa hankintalaissa korjattiin valtioneuvoston mukaan lähinnä teknisiä virheitä ja tehtiin täydennyksiä. (HE 244/2021.) Esityksessä ei mainita 107 §:n korjauksia kuin käyttöoikeussopimuksien osalta, mutta samoja korjattuja säädöksiä sovelletaan myös hankintoihin. Alun perin lain 107 § oli kirjoitettu seuraavasti:

”Sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään hankintasopimuksista, liitteessä E lueteltuja palveluja koskeviin hankintoihin, jotka ovat arvoltaan vähintään 25 §:n 1 momentin 4 tai 5 kohdassa säädettyjen kynnyсарvojen suuruisia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä “.

Alkuperäisen uudistetun lain 25 §:n kohta viisi tarkoittaa käyttöoikeussopimuksia, ei sosiaali-, terveys-, tai erityispalveluita, jotka ovat mainittuna pykälän kohdissa kolme ja neljä. Alla heinäkuussa voimaan tulleen korjatun lain pykälä kuten laissa on kirjoitettu.

”Sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään hankintasopimuksista, liitteessä E lueteltuja palveluja koskeviin hankintoihin, jotka ovat arvoltaan vähintään 25 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohdassa säädettyjen kynnyсарvojen suuruisia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä “.

Markkinaoikeuden ratkaisusta MAO:328/19 löytyy vastaus kysymykseen lain oikeinkirjoituksesta. Tapauksessa hankintayksikkö oli tehnyt miljoonan euron suuruisen sosiaali- ja terveyspalvelu hankinnan virheellisellä menettelyllä. Virheellinen menettely ei koskenut suoranaisesti sitä, mistä seuraavaksi kirjoitan, mutta tapauksen ratkaisun perusteluissa oli sopivasti vastaus yllä kuvailemaani ongelmaan. Ratkaisun perusteluissa on viitattu hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohtaan, jossa kynnyсарvo on sosiaali- ja terveyspalveluilla 400 000 euroa. Samoin on viitattu liitteeseen E ja sen kohtiin 1–4, joissa luetellaan sosiaali- ja terveyspalveluita. Oikeus toteaa, että hankinnan arvo on ylittänyt 25 §:n 1 momentin 3 kohdan annetun kynnyсарvon ja tämän vuoksi tapauksessa tulee sovellettavaksi hankintalain I ja IV osien säädökset, 107 §:n

säädökset, sekä lain 12 luvun säädökset. Eli vaikka pykälässä sovellettaviksi on määrätty kohdat 4 ja 5, oikeus on ottanut pykälän käyttöön kohdan 3 perusteella.

Samoin hallituksen esityksessä hankintalaiksi (HE 108/2016 vp), lain yksityiskohtaisissa perusteluissa kohdassa, jossa käsitellään kansallisia kynnysarvoja sivuilla 114 ja 115, pykälän 25 kohtien määräksi mainitaan kuusi, ei toteutuneen lain viisi. Kuudes kohta olisi esityksen mukaan käsittelevä käyttöoikeussopimuksia ja kolmas kohta koulutuspalveluita, joiden kynnysarvon olisi pitänyt olla vanhan lain mukainen 100 000 euroa. Esityksen mukaan pykälän 25 kohdat neljä ja viisi koskisivat sosiaali- ja terveystalvveluita sekä erityisiä palveluhankintoja.

EU-kynnysarvot

Hankintalain 26 §:ssä määrätään EU-kynnysarvoista, joiden ylittävät tavara- ja palveluhankinnat tulee kilpailuttaa ja joiden hankintamenettelyksi tulee valita jokin hankintalain 5 luvussa tarkoitettu menettelystä. Kynnysarvot ovat ilmoitettu laissa seuraavasti:

- 1) *”134 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa; puolustuksen alalla toimivien hankintayksiköiden tekemien tavarahankintasopimusten osalta kynnysarvo koskee ainoastaan hankintadirektiivin liitteessä III tarkoitettuja tuotteita koskevia sopimuksia;*
- 2) *207 000 euroa muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen hankintayksiköiden tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa; tätä kynnysarvoa sovelletaan myös puolustuksen alalla toimivien keskushallintoviranomaisten tekemiin tavarahankintasopimuksiin, jos niiden kohteena on muita kuin hankintadirektiivin liitteessä III tarkoitettuja tuotteita;*
- 3) *5 186 000 euroa rakennusurakoissa. “*

Ensimmäisessä ja toisessa kohdassa mainittu hankintadirektiivin liite III on lista puolustusalanviranomaisten mahdollisista tavarahankinnoista, mistä löytyy kaikki mahdollinen panssariajoneuvoista hevosten olkiin. Ensimmäisen kohdan mukaan valtion keskushallintoviranomaisten tekemien hankintojen kynnysarvo on 134 000, ja toisessa kohdassa tarkoitettujen muiden hankintayksiköiden hankintojen kynnysarvo on 207 000. Puolustusalan osalta ensimmäisessä kohdassa kynnysarvo rajataan koskemaan vain edellä mainitun liitteen sisältämiä tavarahankintoja. Toisen kohdan mukainen kynnysarvo otetaan käyttöön puolustusalan osalta, kun hankinnan kohteena on jotain muuta kuin edellä mainitussa liitteessä tarkoitettu tavarahankinta.

4 SUORAHANKINTAMENETTELY

Suorahankintamenettelyssä hankintayksikkö valitsee itse etukäteen toimijan tai toimijat, jonka kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen sisällöstä tekemättä siitä ensin hankintailmoitusta. Suorahankinta on hankintalain poikkeus ja sen periaatteita ja käyttöä tulee arvioida suppeasti (HE 108/2016 vp). Suorahankinta tarkoittaa hankintalain 5 luvun 40 §:n mukaista suorahankintaa. Seuraavassa pykälässä 41 määritellään suorahankinta lisätilauksissa, sekä sen käytön perusteet. Nämä ovat poikkeuksia julkisiin hankintoihin liitettyyn kilpailuttamisvelvoitteeseen. Suorahankinta voidaan toteuttaa vain edellä mainitun 40 §:n 2 momentin kohdissa 1–8 luetelluissa tilanteissa, sekä 41 §:n 1 ja 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa. (Hankintalaki 29.12.2016/1397.) Vaikka hankintalakiin on kirjattu, missä tilanteissa suorahankinnan käyttö on sallittua, lain teksti on kirjoitettu jättämään hankintayksiköille tulkinnan varaa, minkä takia suorahankintojen käytössä ilmenee aika-ajoin ongelmia.

Alla olevan tapauksen otin esimerkiksi suorahankintojen vaikeudesta, sillä tapauksessa hankintayksikkö oli tehnyt hankintoja kokonaan ilman lainmukaisia perusteita tai sopimuksia. Tämän lisäksi se oli jättänyt kilpailuttamisvelvollisuutensa täyttämättä, vaikka oli ilmeistä, että ehdokkaita olisi tarjolla. Tapaus kuvastaa mielestäni hyvin suorahankintoihin liittyviä ongelmia.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 450/20 hankintayksikkö oli tehnyt hankintalain liitteen E mukaisia palveluhankintoja tosiasiaassa yli kahdella miljoonalla eurolla. Hankintoja oli tehty yhteensä 121 eri tilaajalta, monessa pienessä erässä ilman hankintasopimuksia ja kilpailuttamatta vuosien ajan, jonka Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) oli huomannut. Hankinnoista karkeasti puolet oli tehty yhdeltä palveluntarjoajalta, ja lopuista suurin osa kuudelta eri tarjoajalta.

Hankintayksikön selvityksessä tapauksen hankintoja edeltävien vuosien samankaltaisten palveluhankintojen hinta oli ollut noin 2,5 miljoonaa euroa vuositain, joten KKV:n mielestä yksikön olisi pitänyt ymmärtää niiden arvon ylittävän sekä kansallisten että EU-hankintojen kynnysarvot, myös tapaukseen liittyvien vuosien ajalta. Perusteluissaan virasto toteaa hankintayksikön tehneen lain 40 §:n 1 momentin mukaisia suorahankintoja, koska se oli itse valinnut palvelun tarjoajat ilmoittamatta hankinnoista etukäteen. Yksiköltä suorahankintaan oikeuttavasta perusteesta kysyttäessä vastauksena oli potilasturvallisuus ja paras mahdollinen diagnostiikka, sekä pienessä määrin hankintalain 9 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaisista tutkimuspalveluista. KKV totesi, että yksikkö ei ollut toimittanut minkäänlaista selvitystä potilasturvallisuuden vaarantumisesta, eikä se näin ollen ole riittävä peruste suorahankinnalle sen lisäksi että lain mukaista suorahankintaperustetta ei ole edes mainittu. KKV:n mukaan hankintamenettely olisi voitu järjestää myös kilpailutuksella ilman potilasturvallisuuden vaarantumista. Viraston mukaan tapauksessa ei ollut yhtäkään seikkaa, jonka perusteella voisi tulkita minkään laissa mainitun suorahankintaperusteen soveltuvan tapauksen palveluhankintoihin. Lisäksi pieni osa hankinnoista on kohdentunut yksikön mukaan palveluihin, joita vain yksi tarjoaja pystyy tuottamaan. KKV totesi, että viimeiseksi mainittuihin olisi voinut soveltaa hankintalain 41 §:n 2 momentin mukaista suorahankintaa lisätilauksissa, mutta koska hankintasopimusta ei ole tehty, säädöstä ei voida tapauksessa soveltaa.

Tapauksessa pohdittiin myös KKV:n toimivaltaa tapauksen hankintoihin liittyen, sillä hankintayksikkö oli selvityksessään kertonut aloittaneensa hankintamenettelyn jo ennen KKV:n toimivallan alkamista. Tähän KKV totesi, että sen

toimivalta alkoi 21.11.2018 ja kaikkien 70 sen jälkeen tehdyn suorahankinnan osalta virasto oli toimivaltainen, koska yksikkö ei ollut näyttänyt mitään todisteita tukemaan näkemystään hankintojen sopimisesta ennen toimivallan alkamista. Tänä aikana hankintasopimuksia ollut tehty useita eikä hankintojen sopimisesta ollut mitään kirjallista näyttöä. Näytöksi yksikkö oli esittänyt sähköposteja, joissa oli keskusteltu yksikön ja palvelun tarjoajien välillä hankintojen hinnoista. KKV totesi, etteivät sähköpostikeskustelut tarkoita hankintalain mukaista hankintasopimusta. Toimivallan vanhenemisen osalta KKV totesi, että vaikka hankinnat oli tehty usealla eri kerralla ja jokaista analyysiä tuli tarkastella erillisenä suorahankintana, muodostivat ne luontevan hankintakokonaisuuden niiden samankaltaisuuden takia, minkä vuoksi hankintoja tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena. Virasto on antanut selvityspyynnön hankintayksikölle hankintalain 141 §:n 2 momentin mukaiseen 6 kuukauden määräaikaan mennessä, minkä takia kaikki toimivallan alkamisen jälkeen tehdyt hankinnat ovat tarkastelun piirissä. Hankintayksikön mukaan hankinnat olivat yksikön kannalta pieniä, eikä kynnyksarvot ylittyneet yksittäisissä hankinnoissa. KKV:n mukaan hankintalaki velvoittaa yksiköt tekemään hankintansa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintayksikkö oli kuitenkin itse tehnyt kyseisen kaltaisen palveluhankintailmoituksen tapaukseen liittyvien hankintojen jälkeen, jossa samankaltaiset palvelut olivat niputettuna yhteen hankintaan, minkä vuoksi virasto katsoi, että myös aikaisempia hankintoja tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena, mikä olisi myös hankintayksikön pitänyt ymmärtää. Koska suorahankinnoista ei oltu tehty lain 131 § mukaisia ilmoituksia, oli KKV:llä oikeus tehdä asiasta markkinaoikeudelle 141 §:n mukainen esitys.

Markkinaoikeus yhtyi KKV:n näkemyksiin asiassa täysin ja sovelsi tapauksessa hankintalain 141 §:n 1 momenttia, jonka mukaan KKV:llä on oikeus esittää markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä hankintayksikölle, jos suorahankinnasta on tehty ilmoitus. Kyseisen pykälän esitöissä (HE 108/2016 vp s. 235) kuitenkin mainitaan, että KKV on toimivaltainen myös silloin, jos kysymyksessä on laitton suorahankinta. Hankintalain 158 §:ssä määrätään seuraamusmaksusta ja sen määrästä, joka KKV:n tulee ottaa huomioon sitä määrittäessä. Markkinaoikeus ei voi kuitenkaan määrätä muita kuin KKV:n ehdottamia seuraamuksia. Pykälän 3 momentin mukaan oikeuden on otettava

huomioon virheen laatu sekä arvo seuraamusta määrittäessään, eikä sen arvo saa ylittää 10 prosenttia hankinnan arvosta. Oikeus katsoi hankintayksikön menetelleen tapauksessa huomattavan virheellisesti ja määräsi sen maksamaan valtiolle 70 000 euroa virheellisen menettelyn seuraamusmaksuna. (MAO 450/2019.)

4.1 Suorahankinnasta ilmoittaminen

Suorahankinta on poikkeus hankintalaissa määriteltyyn ilmoitusvelvollisuuteen suunnitelluissa hankinnoissa. Kansalliset kynnsarvot ylittävistä ja alittavista suorahankinnoista voidaan julkaista vapaaehtoinen ennakoilmoitus ja jälki-ilmoitus. Ennakoilmoitus tulee tehdä ennen hankintasopimuksen tekemistä ja tällöin valitus hankinnasta tulee tehdä 14 päivän kuluessa. Jos asiasta ei valiteta, suorahankintapäätöksestä tulee lainvoimainen, eikä siihen voida enää hakea muutosta. Tämän tarkoituksena on mahdollistaa hankintayksiköille suorahankintojen tekemisen ilman pelkoa niiden kumoamisesta. Suorahankintailmoitukset julkistetaan Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä hankintojen sähköisessä ilmoituskanavassa HILMA:ssa (Miten hankinnoista tulee ilmoittaa? s.a.) Suorahankinnoista ilmoittaminen on osa niiden avoimuussäätelyä ja vastavoima laissa määrättyyn pätemättömyyteen. Toisin sanoen, kun suorahankinnasta ilmoitetaan etukäteen, voidaan välttyä seuraamuksilta, vaikka hankinta olisi tehty ilman perustetta. Toisaalta jos siitä ei ilmoiteta, on ilman perustetta tehtävä hankinta tuomittava pätemättömäksi tuomioistuimessa. (HE 190/2009.)

Mikäli ilmoitusta ei ole tehty, markkinaoikeus voi EU-kynnsarvot ylittävissä lainvastaisissa suorahankinnoissa määrätä lain 156 §:n mukaisen tehottomuusseuraamuksen. Ilmoituksen tekeminen ehkäisee myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuden tehdä asiasta lain 141 §:n mukaisen esityksen markkinaoikeudelle, jos hankinta on toteutettu laillisesti. Muutoin KKV:lla on oikeus tehdä pykälän mukainen esitys. Tapauksessa, jossa ilmoitusmenettelyä ei käytetä, hankinnasta voidaan tehdä valitus markkinaoikeuteen kuuden kuukauden kuluessa hankintapäätöksestä. EU-kynnsarvot alittavissa suorahankinnoissa periaatteet ovat samat kuin sen ylittävissäkin muutoksenhaun

kannalta. Ilmoituksen tulee lain mukaan sisältää hankintayksikön nimen ja yhteystietojen lisäksi tiedot hankinnan kohteesta, suoraan hankintaan oikeuttavista perusteista sekä tarjoajasta. (Suorahankinnasta ilmoittaminen 2016.)

EU-kynnysarvot ylittävistä suoraan hankinnoista on lain mukaan tehtävä jälki-ilmoitus, jos hankinnasta on tehty suoraan hankintailmoitus. Se perustuu hankintalain 58 § 1 momentin 6 kohtaan, jossa määrätään, että jälki-ilmoitus on tehtävä EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista, myös suoraan hankinnoista, koska ne ovat muodollisesti kynnysarvojen ylittäviä hankintoja, ilmoitusvelvollisuus koskee kaikkia kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Ilmoitus on tehtävä riippumatta siitä, onko suoraan hankintailmoitus tehty. (EU-suorahankinnan jälki-ilmoitusvelvollisuus 2017.)

4.2 Suorahankintaperusteet

Hankintalaissa suoraan hankintaan oikeuttavat perusteet löytyvät lain 40 §:n 1 momentin kohdista 1–8, ja niitä tulee arvioida lain poikkeuksena kriittisesti.

Laissa perusteet ovat ilmoitettu seuraavasti:

- 1) *”avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka soveltuvia osallistumishakemuksia tai tarjouksia; lisäedellytyksenä on, että alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta;*
- 2) *teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan; lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta;*
- 3) *hankinnan tarkoituksena on ainutkertaisen taideteoksen tai taiteellisen esityksen luominen tai hankkiminen;*
- 4) *sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi;*

- 5) *hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten eikä kyseessä ole massatuotanto tavarain valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehityskustannusten kattamiseksi;*
- 6) *hankinta koskee perushyödykemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita;*
- 7) *tavarat hankitaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta, pesänhoitajalta tai selvittäjältä maksukyvyttömyysmenettelyn, akordin tai vastaavan menettelyn seurauksena;*
- 8) *kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja joka on suunnittelukilpailun sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa, tai jos voittajia on useita, näistä jonkun kanssa; tällöin kaikki voittajat on kutsuttava osallistumaan neuvotteluihin. “*

4.3 Ei soveltuvia tarjouksia tai lainkaan tarjouksia

Ensimmäisenä suorahankintaperusteena 40 § 2 momentin 1 kohdassa säädetään, että suorahankinta on mahdollinen tilanteessa, joissa avoimen tai rajoitetun hankintamenettelyn aikana hankintayksikkö ei ole saanut yhtään tarjousta tai osallistumishakemusta, tai vastaavasti yhtään soveltuvaa tarjousta tai osallistumishakemusta. Tämä ei kuitenkaan yksinään riitä suorahankintamenettelyn aloittamiseksi, sillä samassa lain kohdassa määrätään, että suorahankintamenettelyn soveltamiseksi hankintayksikkö ei saa olennaisesti muuttaa tarjouspyynnön ehtoja. Tässä kyseisessä lain kohdassa tulkintaongelmia aiheuttaa erityisesti vaade, ettei tarjouspyynnön ehtoja saa olennaisesti muuttaa, sillä laissa ei itsessään ole määriteltynä, mitä tarkoittaa olennainen sopimusehtojen muutos.

Tilanteessa, jossa hankintayksikkö ei ole saanut lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia, yksiköllä on oikeus aloittaa suorahankintamenettely mieleisensä toimittajan kanssa, kunhan tämä täyttää alkuperäisen tarjouspyynnön tai hankintailmoituksen soveltuvuusvaatimukset. Tilanteessa, jolloin

hankintayksikkö ei ole saanut ainuttakaan soveltuvaa tarjousta tai osallistumishakemusta, on hankintayksikön pohdittava ennen suoraan siirtymistä, olisiko kyseinen hankinta mahdollista toteuttaa joko neuvottelu- tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä. (Eskola ym. 2017, 234-244.) Hankintalain 34 §:n 3 momentissa on säädetty edellä mainitusta tilanteesta. Sen mukaan neuvottelumenettelyyn otetaan mukaan kaikki tarjoajat, jotka ovat jättäneet hankintalain mukaisen tarjouksen ja täyttävät tarjoajan hankintalain edellyttämät vähimmäisvaatimukset. Jollei tarjous tai tarjoukset vastaa lainkaan tarjouspyyntöä on hankintayksiköllä oikeus aloittaa suoraan siirtymenettely. (Eskola ym. 2017, 244.)

Hankintalain 40 §:n 3 momentissa avataan soveltumattoman tarjouksen ja osallistumishakemuksen tunnusmerkit. Tarjousta ei voida pitää soveltuvana, jos sen sisältö on hankinnan kannalta tarpeeton eikä myöskään yllä hankinnan ennalta määriteltäviin vaatimuksiin ilman niiden oleellista muuttamista. Osallistumishakemuksen kohdalla soveltuvana ei voida pitää tarjoajaa, joka olisi suljettava tai voitaisiin sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle 80 §:n mukaisin pakollisin, tai 81 §:n harkinnanvaraisin poissulkemisperusteiden perusteella. Näitä ovat esimerkiksi tarjoajan harjoittama rikollinen toiminta tai tarjoajan asettaminen konkurssiin.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 248/20 hankintayksikkö oli ilmoittanut kansallisella hankintailmoituksella avoimella menettelyllä toteutettavasta 180 000–200 000 euron arvoisesta tavarahankinnasta. Kohteena oli opetus- ja tutkimukseen tarvittava käytetty yleishakkuukone. Se oli saanut määräaikaan mennessä kaksi tarjousta, joista se ei katsonut kummankaan vastaavan tarjouspyyntöä. Tämän jälkeen yksikkö oli pyytänyt alustavia tarjouksia seitsemältä eri toimijalta ja siirtynyt suoraan siirtymenettelyyn valiten heistä yhden, tämän jälkeen tehnyt suoraan siirtymenettelyn valitsemansa toimijan kanssa. Ilmoituksessa yksikkö oli perustellut suoraan siirtymistä avoimessa menettelyssä saamiensa ja hylkäämiensä täysin tarjouspyynnön vastaisten tarjousten takia, sekä hankinnan tekemisen kiireydellä.

Tapauksen purkamisen markkinaoikeus aloitti arvioimalla, oliko tarjouspyynnön ehtoja muutettu olennaisesti, niin kuin valituksessa oli väitetty. Hankintayksikkö oli muuttanut suoraankintaan siirtyessään hankinnan kohteen ehtoja sallimalla vanhemman vuosimallin tarjoamisen, lisäsi käytetyn koneen käyttötuntien määrää melkein kolmanneksella ja lisäsi mahdollisen koneen renkaiden lukumäärää kuudesta kahdeksaan. Oikeus katsoi, että käytetyn koneen vuosimalli sekä käyttötuntien määrä ovat keskeisiä vaatimuksia hankinnan kannalta, sillä ne vaikuttavat koneen arvoon ja käyttöikänsä. Koneen käytössä olleiden tuntien määrän lisääminen sekä vanhemman vuosimallin salliminen olivat oikeuden mukaan jo yksinään tarpeeksi, mutta renkaiden lukumäärän muutos kaiken päälle oli jo liikaa. Markkinaoikeus katsoi hankintayksikön menetelleen hankintalain vastaisesti muuttamalla suoraankintaan siirtyessään tarjouspyynnön ehtoja olennaisesti, eikä hankintalain 40 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen peruste ollut täyttynyt.

Seuraamuksia määrittäessään oikeus totesi, että jos hankinnassa on menettely lain vastaisesti, markkinaoikeus voi muun muassa kumota hankintapäätöksen ja kieltää hankintayksikköä noudattamasta virheellistä menettelyään hankintalain 154 §:n 1 momentin mukaan. Edellä mainitun pykälän 4 momentin mukaan 1 momentin mukaisia seuraamuksia voidaan määrätä vain, jos virheellinen menettely on vaikuttanut hankinnan lopputulokseen tai asianosaisen asemaan menettelyn aikana. Lisäksi markkinaoikeus voi asettaa uhkasakon kiellon tehostamiseksi hankintalain 161 §:n 1 momentin mukaan. Näin ollen markkinaoikeus määräsi hankintalain 154 §:n 1 momentin mukaisesti suoraankinnan kumottavaksi ja tehdyn hankintapäätöksen täytäntöönpanokieltoon. Lisäksi jos hankinta halutaan silti toteuttaa, pitää siitä järjestää uusi tarjouskilpailu, koska muilla tavoilla laittoman suoraankinnan korjaaminen on mahdotonta. Hankintayksikkö veloitettiin korvaamaan valittajan kohtuulliset oikeudenkäytökulut ja pyörtämään päätöksensä suoraankinnasta 20 000 euron sakon uhalla. (MAO:248/20.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:396/19 hankintayksikkö oli ilmoittanut kansallisella hankintailmoituksella avoimella menettelyllä toteutettavasta päiväkodin väliaikaisten tilojen elementtien toimitusta ja vuokrausta koskevasta

hankinnasta, joka arvo oli noin 1 600 000 euroa. Yksikkö oli määräaikaan mennessä saanut vain yhden tarjouksen, joka oli yksikön mukaan tarjouspyynnön vastainen ja hylännyt sen. Hankintamenettelyn keskeytyksen jälkeen yksikkö oli neuvotellut ainoan tarjouksen jättäneen tarjoajan kanssa ja ilmoittanut siirtyvänsä suoraankintamenettelyyn asiassa. Menettelyyn siirtymistä hankinta yksikkö perusteli tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuudella ja väistötilojen saamisen kiireellä, sillä varsinainen päiväkotitoimitus oli asetettu käyttökieltoon. Suoraankintaa varten yksikkö oli keskustellut tilojen toimittamisesta ja vuokrauksesta kahden toimijan kanssa, joista se oli toisen lopulta valinnut toteuttamaan hankinnan.

Markkinaoikeus aloitti ratkaisunsa arvioimalla ensin, onko avoimessa menettelyssä saatu tarjous ollut tarjouspyynnön vastainen. Oikeus totesi, että tarjous on ollut monilta osin tosiaan tarjouspyynnön vastainen, mutta jatkoi asian arviointia toteamalla, että tarjouspyynnön vastaisuus ei yksin osoita tarjouksen olleen hankintalain 40 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti epäsoveltuva. Pykälän esitöiden mukaan tarjouksen tulee olla merkittävä tavalla tarjouspyynnön vastainen, eli se ei ole ollenkaan hankinnan tarpeen tai kohteen mukainen ja näin ollen rinnastuisi tarjouksen lähettämättä jättämiseen. Tuomioistuimien arvioi, ettei tapauksessa kyseessä oleva tarjous täyttänyt edellä mainitun pykälän vaatimuksia tarjouspyynnön vastaisuudesta ja piti tarjousta soveltuvana hankinnan kohteeseen nähden. Eli suoraankintamenettelyn edellytykset eivät olleet tältä osin täyttyneet.

Hankintayksikön toinen suoraankintamenettelyyn siirtymistä puoltava peruste oli hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukainen kiire. Asiaa arvioidessaan oikeus totesi, että hankintailmoitus on jätetty huhtikuun puolella välissä ja tarjoukset on tullut jättää kuun lopussa. Hankinnan kohteen tuli tarjouspyynnön mukaan olla käytössä viimeistään lokakuun loppupuolella, mutta suoraankintapäätöksessä valmistumisaikataulua on kuitenkin pidennetty seuraavan vuoden helmikuun loppuun saakka, sekä jatkotoimituksen osalta aikaa on jatkettu elokuun loppuun saakka. Markkinaoikeus totesi, että suoraankintaa voi tulla kysymykseen äärimmäisen kiireen takia vain poikkeuksellisesti ja tällöinkin asiaa tulee arvioida suppeasti. Suoraankintaa on edellä mainitun

pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan mahdollista vain silloin, kun hankintayksikkö voi osoittaa kiireen johtuvan yksikön ulkopuolisista arvaamattomista seikoista, joita tapauksessa ei ollut esitetty. Johtopäätöksenä markkinaoikeus katsoi hankintayksikön menetelleen suorahankintaa toteuttaessaan hankintalain vastaisesti ja määritteli asiasta seuraamukset.

Seuraamuksia määrittäessään markkinaoikeus sovelsi hankintalain 154 §:n 1 momentin 4 kohtaa, jonka mukaan oikeus voi määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun tarjoajalle, jolla olisi ollut mahdollisuus voittaa virheettömästi toteutettu tarjouskilpailu. Hyvitysmaksua määrätessään markkinaoikeuden tulee ottaa lain 155 §:n 1 momentin mukaisesti huomioon virheen laatu ja hankinnan arvo, sekä valittajalle aiheutuneet kustannukset ja vahinko. Pykälän 2 momentin määräysten mukaisesti maksu ei saa ylittää 10 prosenttia hankinnan kohteen arvosta. Maksua määrittäessään oikeuden tulee arvioida, mikä valittajan asema olisi ollut, siis olisiko se voinut mahdollisesti voittaa kilpailu, jos hankintamenettely olisi tehty virheettömästi.

Tapauksessa hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa hankinta uudelleen ja oikeus katsoi, ettei valittajan asema olisi uudessa menettelyssä välttämättä muuttunut suotuisampaan asemaan, koska on mahdotonta arvioida, kuinka monta tarjousta uusi tarjouskilpailu olisi tuonut tullessaan. Tämän takia ei voida todeta ilman epäilystä, että valittaja olisi voittanut kilpailun ja näin ollen vaatimus hyvitysmaksun maksamisesta hylättiin. Oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta markkinaoikeus katsoi, että vaikka valittajalla ei välttämättä ollut todellista mahdollisuutta voittaa tarjouskilpailu, olisi oikeudenkäyntikulujen määrääminen omaksi vahingokseen kohtuutonta hankintayksikön virheellisen menettelyn vuoksi. Näin ollen oikeus määräsi hankintayksikön maksamaan valittajan oikeudenkäyntikulut 9 200 euroa, sekä pitämään omat kulunsa vahinkonaan. (MAO:396/19.)

4.4 Tekninen tai yksinoikeuden suojaan liittyvä syy

Toisena suorahankintaperusteena 40 § 2 momentin 2 kohdassa esitellään tekniseen, tai yksinoikeudelliseen syyhyyn perustuva suorahankinta. Tässä

tapauksessa vain yksi toimittaja voi toteuttaa hankinnan, eikä korvaavia ratkaisuja ole. Tällöin hankintayksikön on epäilyksien ilmetessä kyettävä näyttämään toteen, ettei kilpailun puute johdu hankintayksikön tahallaan tekemästä ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.

Jos teknistä syytä käytetään suorahankinnan perusteena, tämän tarkoituksenmukaisuus tulee pystyä perustelemaan kattavasti. Hankintayksikön tulisi pystyä todistamaan, ettei yksikään muu tarjoaja kykene saavuttamaan samaa vaatimustasoa, tai että vain yhdellä toimittajalla on sellaista tietoa ja taitoa, jota hankinnalta edellytetään. Tekijänoikeuksien vuoksi laissa on sallittu suorahankinta, kun vain yksi toimittaja, joka kyseiset oikeudet omistaa, on kykenevä hankinnan toteuttamaan. Tällöin yksinoikeus ei saa olla hankintayksikön toiminnallaan aiheuttama oikeus, vaan yksiköstä riippumaton yksinoikeus. (Eskola ym. 2017, 244-245.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:279/18 hankintayksikkö oli tehnyt suorahankintapäätöksen noin 450 000 euron palveluhankinnasta ja tehnyt siitä vapaaehtoisen ennakoavoimuutta koskevan ilmoituksen. Hankintasopimusta ei oltu vielä allekirjoitettu, ja suorahankintapäätöksen toimeenpanon sallimisen markkinaoikeus oli päätöksellään hylännyt. Suorahankintaperusteenaan yksikkö oli ilmoituksessaan maininnut hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen teknisistä syistä kilpailun puuttumisen, ja näin ollen vain yhden tarjoajan olevan kykenevä sen tarjoamaan ja kyseessä olevan myös kiire. Lisäksi yksikkö mainitsi kyseessä olevan hankintalain 41 §:n 1 momentin mukainen lisähankinta, jolla täydennettiin aikaisempaa palveluhankintaa. Hankintamenettelynä yksikkö oli kertonut käyttäneensä neuvottelumenettelyä, josta ei ole julkaistu etukäteen ilmoitusta.

Tapauksen arvioinnissa markkinaoikeus totesi, että hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan käytön edellytyksenä on, että yksikkö voi todistaa, yksinoikeuden suojaamisen tai teknisen syyn takia, vain yhden toimijan olevan kykenevä palveluhankinnan toteuttamaan. Toisin sanoen yksikön tulee osoittaa, että muiden toimijoiden on lähes mahdotonta yltää samaan kuin valitun tarjoajan. Esimerkiksi teknisen suoritustason osalta, tai että yksikön on

välttämätöntä saada vain yhdellä toimijalla olevaa tietotaitoa, välineitä tai keinoja. Oikeus totesi, että yksiköillä on oikeus määrittää hankinnan kohde haluaamalla tavalla. Oikeuden mukaan hankintayksikkö ei ollut kuitenkaan esittänyt mitään todisteita, että vain valittu tarjoaja olisi kykenevä saavuttamaan hankinnan kohteena olleen palvelun vaatimukset, tai että vain tämä voisi palvelun toimittamaan Suomessa tai EU:n alueella. Tämän vuoksi markkinaoikeus totesi, ettei hankintayksiköllä ollut tapauksessa hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista perustetta käyttää suorahankintaa menettelynä.

Toisena suorahankinnan perusteena yksikkö oli maininnut hankinnan kiireellisuuden sote-uudistuksen ja sen siirtymäkauden takia, jonka takia hankinta oli osoitettu neljän vuoden mittaiseksi. Oikeus totesi, ettei hankintalain 40 tai 41 §:ssä ole mainittuna siirtymäkautta tai hankintakauden pituutta perusteena suorahankinnalle, toisin kuin lain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukainen kiire. Tämän osalta oikeus totesi, että kiireen tulee olla yksiköstä riippumaton ja arvaamaton, sekä hankinnan kohteen olevan välttämätön hankkia noudattamatta laissa ilmoitettuja määräaikoja. Tapauksessa ei ollut esitetty selvitystä äärimmäisestä kiireestä, joka olisi aiheutunut yksiköstä riippumattomasta ja ennalta arvaamattomasta tilanteesta. Näin ollen oikeus katsoi, ettei äärimmäisen kiireen peruste toteutunut.

Kolmantena suorahankintaperusteena yksikkö oli esittänyt hankintalain 41 §:n 1 momentin mukaista lisätilausta. Hankinta oli tehty silloisen palveluntoimittajan kanssa, eikä hankinnalla ollut tarkoitus korvata käytössä olevaa järjestelmää, vaan laajentaa sitä. Tähän markkinaoikeus totesi, ettei kyseisen pykälän mukaista lisätilausta voida soveltaa palveluhankintoihin, vain ja ainoastaan tavarahankintoihin, joten pykälää ei voida soveltaa tapauksen suorahankintaan. Sen sijaan hankintalain 41 §:n 2 momentissa määritellään suorahankinta lisätilauksissa palveluhankinnoissa. Momentin mukaan suorahankintaa voidaan soveltaa vain, jos alkuperäisessä hankintasopimuksessa on ollut maininta mahdollisesta lisätilauksesta, sekä mahdollisen lisätilauksen arvon olleen laskettuna jo alkuperäiseen sopimukseen. Lisäksi lisähankinnan voi tehdä vain kolmen vuoden sisällä alkuperäisen sopimuksen allekirjoittamisesta. Tapauksessa yksikkö ei ollut esittänyt todisteita edellä mainituista asioista, joten

oikeus katsoi, etteivät lain 41 §:n 2 momentin tarkoittamat perusteet olleet täyttyneet. Lisäksi hankintayksikkö oli vielä maininnut tuomioistuimelle suora-hankintaperusteena ilman minkäänlaisia selvityksiä mahdollisen potilasturvalli-suuden vaarantumisen, mistä oikeus totesi, että ilman perusteluita sitä ei voida pitää suora-hankintaan oikeuttavana perusteena. Edellä todettujen seik-kojen takia markkinaoikeus katsoi, ettei suora-hankintaperusteet olleet täytty-neet tapauksessa ja totesi suora-hankinnan lain vastaiseksi.

Seuraamuksia määrittäessään oikeus totesi, ettei hankintaa oltu vielä täytän-töön pantu, joten suora-hankintapäätös voidaan hankintalain 154 §:n 1 mo-mentin mukaan kumota, sekä kieltää siihen ryhtyminen. Hankinnan toteutta-miseksi yksikön tulisi järjestää uusi tarjouskilpailu hankintalain puitteissa. Oi-keudenkäyntikulujen korvaamisesta oikeus totesi, että hankintayksikön vir-heellisen menettelyn takia tämä joutui korvaamaan valittajan oikeudenkäynti-kulut 224 euroa, sekä pitämään omansa vahinkonaan. Lisäksi määräsi yksi-kölle 50 000 euron suuruisen uhkasakon, jos tämä ryhtyy suora-hankintapää-töstä toteuttamaan. (MAO:279/18.)

4.5 Äärimmäinen kiire

Neljäntenä suora-hankintaperusteena laissa mainitaan äärimmäinen kiire. Täl-löin hankinnan välttämättömyys ja kiireellisyys on pitänyt tulla hankintayksi-kölle yllätyksenä, eikä tarjouskilpailun pitämistä voida pitää perusteltuna kii-reen takia. Yksikön itse aiheuttama kiire ei voi toimia suora-hankinnan perus-teena. Kiireellisenä ja välttämättömänä voidaan pitää esimerkiksi luonnonkata-strofin aiheuttamaa tarvetta, tai hankintayksikölle kriittistä laitetta, joka yllättä-vän rikkoutumisen vuoksi tulee korvata pikaisella aikataululla. Mahdollisena suora-hankintaperusteena voidaan pitää myös ennalta avaamatonta pakolais-ten maahan saapumista ja heidän tarpeidensa täyttämistä. (Eskola ym. 2017, 248.)

Markkinaoikeuden tapauksessa MAO: 466/19 hankintayksikkö oli tehnyt EU-hankintailmoituksen ja kilpailuttanut vakuutuspalveluhankinnan, joka sisälsi myös lakisääteisiä vakuutuksia ja tehnyt kilpailun voittajan kanssa

hankintasopimuksen. Tarjoaja tuotti palvelua hankintayksikölle toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen turvin vuoden verran, ennen kuin hankintayksikkö irtisanoi sopimuksen päättymään välittömästi. Tämän jälkeen yksikkö oli vaihtanut vakuutusyhtiötään suorahankintana ja tehnyt hankintasopimuksen uuden yhtiön kanssa, mistä ei ollut tehty jälki-ilmoitusta. Sopimuksen vuosittainen arvo oli noin 250 000 euroa ja se oli toistaiseksi voimassa oleva. Markkinaoikeus totesi, että hankintalain 30 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen kuukausittainen ennakoitu arvo tulee kertoa luvulla 48, jonka jälkeen saadaan hankinnan ennakoitu kokonaisarvo. Tapauksessa arvoksi määräytyi kohdan mukaan noin 975 000 euroa, joka on ylittänyt hankintalain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen EU-kynnysarvon.

Suorahankintaan siirtymistään hankintayksikkö oli perustellut vakuutuksien tärkeydellä sekä kiireellä, joka johtui edellisen sopimuksen irtisanomisesta. Sopimus irtisanottiin, koska alkuperäinen palvelun tuottaja ei ollut kyennyt toteuttamaan sopimuksen mukaisia velvoitteitaan, ja koska kysymyksessä oli lakisääteisiä vakuutuksia, katsoi se uuden sopimuksen tekemisellä olevan kiire. Ensimmäinen irtisanomiskirje oli lähetetty toukokuun 2018 alussa, päätös suorahankintaan siirtymisestä on tehty elokuun loppu puolella. Vanhojen vakuutuksien voimassaoloaika pidennettiin vuoden loppuun asti ja uudet vakuutukset olivat voimassa vuoden vaihteen jälkeen tammikuun alusta. Hankintayksikön mukaan aikaa sopimuksen tekemiselle oli vain kolme kuukautta, joten se ei ollut kyennyt noudattamaan lain mukaisia määräaikoja. Uusi palveluntarjoaja oli tullut alkuperäisessä kilpailutuksessa toiseksi. Markkinaoikeus totesi, että vakuutuksien jatkuva voimassa olo oli perusteltua, sillä kyseessä oli lakisääteisiä ja hankintayksikön toiminnan kannalta välttämättömistä vakuutuksista. Tämän lisäksi oikeus huomautti, että hankintayksiköllä oli ollut tiedossa vakuutusyhtiön vaihto jo seitsemää kuukautta aikaisemmin kuin vakuutusyhtiö oli tosiasiallisesti vaihtunut. Tämän perusteella tuomioistuin katsoi, että kyse ei todellakaan ollut kiireestä, jota hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida. Lisäksi yksiköllä olisi ollut hyvin aikaa kilpailuttaa hankintansa lain tarkoittamalla tavalla määräaikojen puitteissa. Näin ollen markkinaoikeus katsoi, ettei asiassa ollut näytetyn toteen minkäänlaisia perusteita suorahankinnan tekemiselle.

Seuraamuksia määrittäessään hankintalain 154 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen, jos se on menetellyt hankinnassaan virheellisesti. Pykälän 3 momentin mukaan tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu tai sopimuskauden lyhentäminen voidaan määrätä vain kansallisissa liitteen E tarkoittamissa palveluhankinnoissa, sekä EU-kynnysarvojen ylittävässä muussa hankinnassa. Lain 156 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti markkinaoikeus voi määrätä hankintasopimuksen tehottomaksi, jos yksikkö on tehnyt lainvastaisen suorahankinnan, eikä se ole lain 131 §:n mukaisesti ilmoittanut siitä. Lain 156 §:n 4 momentin mukaisesti oikeus voi päättää, mitä sopimuksen kohtia seuraamus koskee, niiltä osin kuin sopimusta ei ole vielä täytäntöön pantu. Tehottomuusseuraamus voidaan jättää määräämättä yleiseen etuun liittyvien painavien syiden takia lain 157 §:n mukaan. Tällöin markkinaoikeuden tulee kuitenkin miettiä kaikki tapauksen näkökulmat läpi, ennen kuin voidaan päättää, onko virheellisen menettelyn kautta syntyneen sopimuksen vaikutukset pidettävä voimassa virheellisestä menettelystä huolimatta (HE 50/2006 vp s.72). Mikäli edellä mainitun pykälän mukaisesti tehottomuusseuraamus on pitänyt jättää määräämättä. Hankintalain 158 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikölle seuraamusmaksun ja 4 momentin mukaisesti lisäksi, tai sen sijasta, lyhentää hankinnan kohteen sopimuskauden pituutta haluamallaan tavalla. Tätä tehdessään oikeuden on otettava pykälän 3 momentin mukaisesti huomioon lainvastaisen menettelyn laatu sekä arvo, eikä maksu saa ylittää kymmentä prosenttia hankinnan arvosta. Lain 160 §:n 2 momentin mukaan seuraamus ei saa olla kohtuuton virheellisen menettelyn osapuolien kannalta ja seuraavan 161 §:n momentin mukaisesti oikeus voi määrätä vielä tehosteeksi uhkasakon päälle.

Näin ollen markkinaoikeuden mukaan tapauksessa olisi tullut määrätä tehottomuusseuraamus. Kuitenkin meneillään olleen vakuutuskauden loppu oli jo häämöttämässä, sekä vakuutusmaksujen ollessa sopimuksen mukaan kerran vuodessa maksettavat, markkinaoikeus katsoi, että vakuutusten määrääminen irtisanottaviksi olisi ollut hankintayksikön kannalta kohtuuton. Joten sen sijaan oikeus määräsi hankintayksikön maksamaan valtiolle 40 000 euron

seuraamusmaksun ja lisäksi lyhensi sopimuskauden päättymään neljän kuukauden kuluttua päätöksen annosta, sekä maksamaan valittajan oikeudenkäyntikulut ja pitämään omat kulunsa vahinkonaan. (MAO: 466/19.)

4.6 Muita suorahankintaperusteita

Kokosin loput suorahankintaperusteet omaan alalukuunsa, sillä en löytänyt niistä tutkittavia markkinaoikeuden tapauksia, joissa olisi käytetty tapauksen arvioinnissa alla mainittuja suorahankintaperusteita. Tämän johdosta näiden perusteiden tarkastelemisen osalta tutkimus keskittyy vain lakiin, sen esitöihin ja oikeuskirjallisuuteen.

Taideteoksen tai esityksen hankkiminen

Kolmantena suorahankintaperusteena laissa mainitaan ainutkertaisen taideteoksen tai performanssin hankkiminen tai luominen. Kuitenkaan kaikki taide tai esittävä taide ei ole suorahankintaan oikeuttava, vaan teoksen tekijän tulee olla tarpeeksi merkittävä ja arvostettu, että kohtaa voidaan käyttää suorahankinnan perusteena. (Eskola ym. 2017, 247.) Hallituksen esityksen mukaan tämä kyseinen lainkohta vastaa sisällöltään vanhan hankintalain 27 §:n 2 kohdan sisältöä (HE 108/2016 vp. s.135). Vanhan hankintalain esitöissä kohdassa on edellä mainittujen lisäksi vielä muistutus, että menettelyssä on kuitenkin noudatettava Euroopan yhteisön peruseriaatteita, erityisesti syrjintäkieltoa silmällä pitäen (HE 50/2006 vp s.77).

Tutkimusta, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten valmistettu tavarahankinta

Viidentenä suorahankintaperusteena hankintalaissa on esitelty tutkimusta, koekielua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten vasten valmistettua tavarahankintaa. Tämä ei saa tähdätä massatuotantoon, vaan on rajattu tietyllä tavalla uniikkeihin tavaroihin, jotka palvelevat vain hankintayksikköä. Tässä kohdassa on hyvä huomata, että kyseinen lainkohta tarkoittaa ainoastaan tavarahankintaa, ei palveluja. (Eskola ym. 2017, 249.) Lain kohdan tavoitteena on

estää valvotun valtion tuen kanavointi yksityisten yritysten tuotekehitykseen, ja näin estää epäsuorien valtiontukien kilpailua vääristävä vaikutus (HE 108/2016 vp s. 136).

Perushyödykkeiden hankinta

Kuudentena suoramankintaperusteena mainitaan perushyödykkeiden markkinoilta hankinta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi polttoaineita tai maatalouden tuotteita, jotka hankitaan avoimesta raaka-aine pörssistä tai vastaavasta. Ehtona on, että kauppapaikka on ehdottoman julkinen ja sen hinnat ovat markkinatilanteen mukaiset. (Eskola ym. 2017, 249.) Säännöksen tarkoituksena on, että hankintayksiköiden ei tarvitsisi kilpailuttaa vapaasti markkinoilta saatavia perushyödykkeitä, joiden hinnat määräytyvät markkinoiden mukaan (HE 108/2016 vp s.136).

Edullinen hinta

Seitsemäntenä perusteena suoramankinnalle laissa on mainittu erityisen edulliset hankinnan ehdot. Tämä tarkoittaa käytännössä erityisen halpaa hintaa, jonka mahdollistaa esimerkiksi liiketoimintansa lopettava yrittäjä, joka myy tuotteitaan erityisen halvalla. Tai esimerkiksi konkurssipesältä tavaroita hankittaessa halpaan hintaan, joka on seurausta maksukyvyttömyysmenettelystä, akordista, eli sopimuksesta, jolla annetaan velkoja anteeksi tai vastaavasta. (Eskola ym. 2017, 249.)

Palveluhankinta suunnittelukilpailun voittajalta

Viimeisenä suoramankintaperusteena mainitaan suunnittelukilpailun voittajan tai voittajien kanssa tehty suoramankintasopimus. Tällöin hankintayksikkö on järjestänyt suunnittelukilpailun, jolloin kilpailun voittajalta on myös loogista hankkia suunnittelukilpailun tuotos. Tämä lainkohta tarkoittaa ainoastaan palveluhankintoja eikä tavaraa. Suoramankinta voidaan toteuttaa, mikäli kilpailulla ja hankinnalla on tosiasiallinen toiminnallinen yhteys, eli jos kilpailun voittajan ehdotus ja suoramankintasopimus ovat suhteessa ja kilpailun voittajan ehdotus

vastaa hankinnan tarkoitusta suoraankinta voidaan toteuttaa. (Eskola ym. 2017, 249.) Säädöksen esitöiden mukaan edellytyksenä on, että suunnittelukilpailu on järjestetty ja toteutettu hankintalain 54 §:n mukaisesti (HE 108/2016 vp s. 136). Hankintalain 54 §:n 2 momentissa säädetään, että suunnittelukilpailun ilmoituksessa tulee olla kuitenkin maininta tällaisen palveluhankinnan tekemisestä suunnittelukilpailun jälkeen, jotta suoraankinta voidaan toteuttaa.

4.7 Suoraankinta lisätilauksissa

Suoraankinta lisätilauksissa määritellään hankintalain 5 luvun 41 pykälässä. Sen 1 momentin mukaan suoraankinta voidaan tehdä, jos hankinnan tarkoituksena on hankkia lisätilauksena tavaraa aikaisemmin tehdyn hankintasopimuksen perusteella samalta tavarantoimittajalta ja tarkoituksena on korjata tai laajentaa aikaisempaa hankintaa. Tällöin kuitenkin vaaditaan, että tavarantoimittajan vaihtaminen johtaisi tavarahankintaan, joka on teknisiltä ominaisuuksiltaan eroava ja yhteen sopimatonta jo olemassa olevan tavaran kanssa, tai aiheuttaisi suhteettoman suuria kustannuksia käytössä ja kunnossapidossa.

Edellä mainitun kaltaisten sopimusten ja uudistettavien sopimusten voimassaoloaika saa momentin mukaan olla enintään 3 vuotta ja vain erityistapauksissa sen yli. Pykälän 2 momentissa säädetään puolestaan rakennusurakoista ja palveluhankinnoista. Näissä suoraankinta on mahdollinen, jos se tehdään samalta aikaisemmalta toimittajalta ja hankinta on uusi, mutta vastaa aikaisemmin tehtyä hankintaa. Tällöin alkuperäisessä hankintailmoituksessa on pitänyt olla maininta mahdollisesta lisätilauksesta ja sen arvo on ollut laskettuna mukaan alkuperäisen hankinnan arvoon. Kyseisen kaltainen tilaus tulee tehdä kolmen vuoden sisällä alkuperäisestä sopimuksesta. (Hankintalaki 41 § 1 ja 2 mom.)

4.8 Suoraankinta erityistilanteissa

Hankintalain 12 luvussa 109 §:ssä on eriteltyä suoraankinta erityistilanteissa. Erityistilanteilla tarkoitetaan sosiaali- ja terveystalushankintoja, joihin sovelletaan 5 luvun 40 § ja 41 § mukaisia suoraankintamenettelyitä. Tähän

on kuitenkin poikkeus, joka säädetään 12 luvun 110 § pykälässä. Pykälän mukaan yksittäisissä sosiaali- ja terveystalouden hankintatapauksissa voidaan hankinta suorittaa suorahankintana, jos vaarana on, että asiakkaan kannalta tärkeä hoitosuhde katkeaisi kilpailutuksen takia tai palvelun tarjoajan vaihdoksen takia. (Hankintalaki 109. ja 110. §)

Tämän pykälän tulkintaongelma löytyy, kun aletaan pohtia, mikä on asiakkaan kannalta tärkeä hoito- tai asiakassuhde. Toisena tulkintaongelmana voidaan pitää sanaa yksittäinen, sen mukaan jokainen hoito- ja asiakassuhde pitää arvioida erikseen, eikä esimerkiksi voida katsoa kokonaisen palveluyksikön olevan erityisen tärkeä hoitosuhteille, vaan jokainen asiakas ja tämän tarpeet tulee arvioida erikseen.

4.9 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Hankintalain esitöissä kerrotaan, ettei Suomessa ollut vanhan hankintalain aikaan suorahankintoja oma-aloitteisesti valvovaa viranomaista, joka katsottiin ongelmaksi. Aikaisemmin hankintojen valvonta oli niihin liittyvien tahojen tehtävä, mikä toimi esitöiden mukaan kuitenkin verrattain hyvin. (HE 108/2016 vp.) Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen valvontaoikeudesta säädetään hankintalain 15 luvussa. Luvun 139 §:ssä sanotaan, että kilpailuviranomaisella on oikeus esittää oma-aloitteisesti tapauksia markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Samoin myös jokaisella, joka katsoo hankintayksikön toimineen väärin, on oikeus tehdä tutkintapyyntö valvovalle viranomaiselle. Virastolla on myös 140 §:n mukaan oikeus kieltää hankintayksikköä aloittamasta suorahankintamenettelyä, jos se katsoo hankintayksikön tehneen hankintapäätöksen hankintalain vastaisesti, tällöin kuitenkin kieltö tulee ehtiä asettaa ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista. Jos hankintayksikkö antaa viranomaiselle selvityksen aikana sitoumuksen olla aloittamasta suorahankintaa, voi Kilpailu- ja kuluttajavirasto päättää asian käsittelyn. (Hankintalaki 139. ja 140. §.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:183/21 Kilpailu- ja kuluttajavirasto oli vaatinut, että markkinaoikeus lyhentää hankintayksikön tekemän hankintasopimuksen päättymään kuuden kuukauden kuluttua päätöksen lainvoimaiseksi

tulemisesta, koska sen mukaan yksikkö oli laiminlyönyt velvollisuutensa kilpailuttaa hankintalain liitteen E mukainen palveluhankinta, lisäksi määräämään hankintayksikölle 120 000 euron seuraamusmaksun. Alun perin hankinnasta oli tehty hankintapäätös jo vuonna 2012, ja sopimuksen kausi oli kolmevuotinen vuoden 2013 alusta vuoden 2016 loppuun, johon liittyi kahden vuoden optiokausi, eli vuoden 2019 loppuun, joka oli käytetty. Sopimuksen arvo oli ollut noin 12 200 000 euroa, ja siihen sisältyi 10 eri sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuutta. Ensimmäisen jatkosopimuksen yksikkö oli tehnyt loppuvuonna 2017 ja se oli kattanut melkein kaiken saman, mitä alkuperäinen sopimus oli kattanut, lukuun ottamatta kahta alkuperäisen sopimuksen palvelua. Sopimuksen arvo oli noin 8 300 000 euroa ja sen kausi oli yhden kokonaisuuden osalta vuoden ja muiden osalta kahden vuoden mittainen, eli olivat määrätty päätymään 2021 ja 22. Toisen jatkosopimuksen hankintaan liittyen yksikkö oli tehnyt vuonna 2020. Sopimuskausi johon hankinta liittyi, alkoi vuoden 2020 vaihteesta, mutta hankintapäätös oli tehty vasta tammikuun lopussa ja hankintasopimus allekirjoitettu helmikuun puolessavälissä. Sopimuksessa kautta oli pidennetty viisivuotiseksi ja sen vuosittainen arvo oli ollut noin 7 300 000 euroa, ja se on kattanut samat palvelut kuin ensimmäinen jatkosopimus. KKV oli antanut edellä kuvatusta toiminnasta esityksen hankintayksikölle keskikesällä 2020, jonka jälkeen kilpailutusta on ryhdytty järjestämään sitä kuitenkaan toteuttamatta, eikä hankintailmoitusta oltu vielä tehty ennen KKV:n antamaa esitystä markkinaoikeudelle. Hankinnan ennakoitu kokonaisarvo on ollut noin 29 000 000 euroa ja jatkosopimuksen 40 000 000 euroa. Lopulta hankinta oli kilpailutettu vuonna 2021.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan toinen määräaikainen jatkosopimus on ollut todellisuudessa kokonaan uusi hankintasopimus, koska sen sisältöä on muutettu olennaisesti sopimuskauden pituuden sekä palveluiden hinnan ja sisällön puolesta. Hankintayksikön mukaan kyseessä oli sosiaali- ja terveystalouden jatkuvuuden turvaaminen, lisäksi kyse on ollut tilanteesta, jossa suorahankinta voidaan tehdä yksittäistapauksessa hankintalain 109 ja 110 §:n mukaisesti. KKV totesi, että kyseisen suorahankintaperusteen käyttö tulee voida osoittaa kussakin palvelusuhteessa erikseen, kuitenkin yksikkö on perustellut menettelyään vain yleisellä palveluiden jatkuvuudella. Lisäksi

hankintayksikkö on perustellut suorahankintaansa sote-uudistuksen aikataulu-
muutoksilla, jotka eivät KKV:n mukaan kuitenkaan oikeuta suorahankinnan te-
kemistä kuuden vuoden ajanjaksolle kiireen takia. Suorahankintaa lisätilauk-
sissa ei voi myöskään käyttää perusteena, sillä alkuperäisessä hankintailmoi-
tuksessa ei ollut mainintaa mahdollisesta lisätilauksesta, ja päätös lisätilauk-
sesta on tehty vasta seitsemän vuoden kuluttua alkuperäisen sopimuksen te-
kemisestä. Edellä mainittujen lisäksi KKV katsoi, että vuoden 2012 sopimuk-
seen oli tehty niin paljon muutoksia, että kysymykseen tulee laitton sopimuseh-
tojen muutos. Sisällöllisesti sopimus oli muuttunut niin arvon, kauden mitan,
kuin kohteenkin osalta. Nämä ovat olleet merkittäviä ja olennaisia muutoksia,
jotka olisivat todennäköisesti vaikuttaneet kilpailutetun hankinnan lopputulok-
seen.

Markkinaoikeuden ratkaisun perusteluissa ensin arvioitiin suorahankinnan pe-
rusteita tapaukseen liittyen ja sovellettavan lain asema. Vaikka alkuperäinen
hankintasopimus oli tehty jo vuonna 2012, tuomioistuin totesi, että sopimusta
oli muutettu niin olennaisesti, että sen arviointiin soveltavan myös nykyistä
lainsäädäntöä. Perusteluinaan markkinaoikeus piti Unionin tuomioistuimen oi-
keuskäytäntöä 11.7.2013 annetun tuomion Komissio v. Alankomaat (komissio
v. Alankomaat, C-576/10, EU:C:2013:510) oikeusoppeja. Tapauksesta sel-
viää, että käytettävä laki on lähtökohtaisesti se, mikä on ollut voimassa pää-
töksen tekoaikana, kuitenkin jos sopimusta muutetaan olennaisesti, voi olla
perusteltua käyttää sopimusmuutoksen aikaista voimassa ollutta lakia.

Näin ollen markkinaoikeus katsoi, että tapauksessa sovelletaan vuoden 2017
hankintalakia ja sen pykälää 107, jossa määrätään sosiaali- ja terveystalvuelui-
den hankinnoissa sovellettavista säädöksistä. Lain 25 §:n 3 kohdan mukaan
kansallinen kynnyсарvo liitteen E tarkoittamille palveluille on 400 000 euroa ja
näistä tulee ilmoittaa 111 §:n mukaisesti, niin kuin lain 7 luvussa määrätään.
Kyseisen luvun 58 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan liitteessä E tarkoitetuista
hankinnoista tulee ilmoittaa julkisesti. Hankintalain 108 §:n 1 ja 2 momentin
mukaan sosiaali- ja terveystalvuelu hankintoja tehdessään yksikön on otettava
huomioon muun muassa palvelun käyttäjien yksilölliset tarpeet sekä pitkäai-
kaisten hoitosuhteiden jatkuvuus. Pykälän 3 momentissa säädetään yksikön

velvollisuudesta tehdä sopimukset niin, että niistä ei synny kohtuuttomia seurauksia palvelun käyttäjille. Hankintalain 109 §:n 2 momentin mukaan suora-hankintana tehtyihin sosiaali- ja terveystalushankintoihin sovelletaan lain 40 ja 41 §:n määräyksiä. Lain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa määritellään äärimmäisen kiireen takia tehtävät suora-hankinnat ja 41 §:n 2 momentissa suora-hankinta lisätilauksissa palveluhankintojen osalta. Momentin mukaan käytön edellytyksenä on, että mahdollisuudesta lisätilaukseen on ilmoitettu alkuperäisessä sopimuksessa ja lisätilauksen arvo on laskettu alkuperäisen sopimuksen arvoon, sekä ettei sopimusehtoja muuteta olennaisesti. Lisäksi lisätilaus tulee tehdä kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen päätöksen tekemisestä.

Lain 110 §:n määritellään, että yksittäistapauksissa yksikkö voi tehdä suora-hankinnan, jos se ehkäisee asiakkaan kannalta tärkeän hoitosuhteen katkeamisen. Pykälän esitöiden mukaan se vastaa vanhan hankintalain 67 pykälää, jonka esitöissä (HE 50/2006 vp s.113) suora-hankinta on varattu, vain erityisiin ja poikkeuksellisiin tilanteisiin, joita tulee aina arvioida yksilöllisesti tietyn asiakkaan kannalta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa asiakkaan pitkäaikainen hoitosuhde on loppumassa sopimuskauden päättymisen ja uuden kilpailutuksen takia, sekä että sen jatkuvuus on tärkeää asiakkaan kannalta. Edellä mainitun kaltainen suora-hankinta tulee pystyä perustelemaan kattavasti.

Tapauksen arvioinnissa markkinaoikeus muistutti, että edellä mainitut suora-hankintaan oikeuttavat tilanteet tulee lain mukaan arvioida suppeasti. Näin ollen hankintayksikön päätöksiä, jotka ovat koskeneet useita asiakkaita ei voida pitää lain 110 §:n mukaisina. Hankintayksikön perusteluna käyttämän sote-uudistuksen osalta markkinaoikeus totesi, että vaikka uudistuksen aikataulu on epävarma, ei sitä voida pitää perusteena kiireelle tai hoitosuhteiden jatkumisen turvaamiselle. Uudistusta oli kuitenkin jo valmisteltu 10 vuotta ennen tapauksen markkinaoikeuteen tuloa, joten se ei käynyt kiireen tai hoitosuhteiden jatkuvuuden perusteena. Suora-hankinnasta lisätilauksessa oikeus huomautti, että alkuperäisessä sopimuksessa olisi tullut olla maininta mahdollisesta jatko-sopimuksesta, lisäksi uusi sopimus oli tehty yli kolme vuotta alkuperäisen sopimuksen voimaan tulosta. Näin ollen markkinaoikeus katsoi, että

hankintayksiköllä ei ollut perusteita suorahankinnan käyttöön. Sopimusmuutoksen osalta tuomioistuin katsoi, ettei tapauksessa oltu esitetty perusteita jättää sitä lain mukaan kilpailuttamatta.

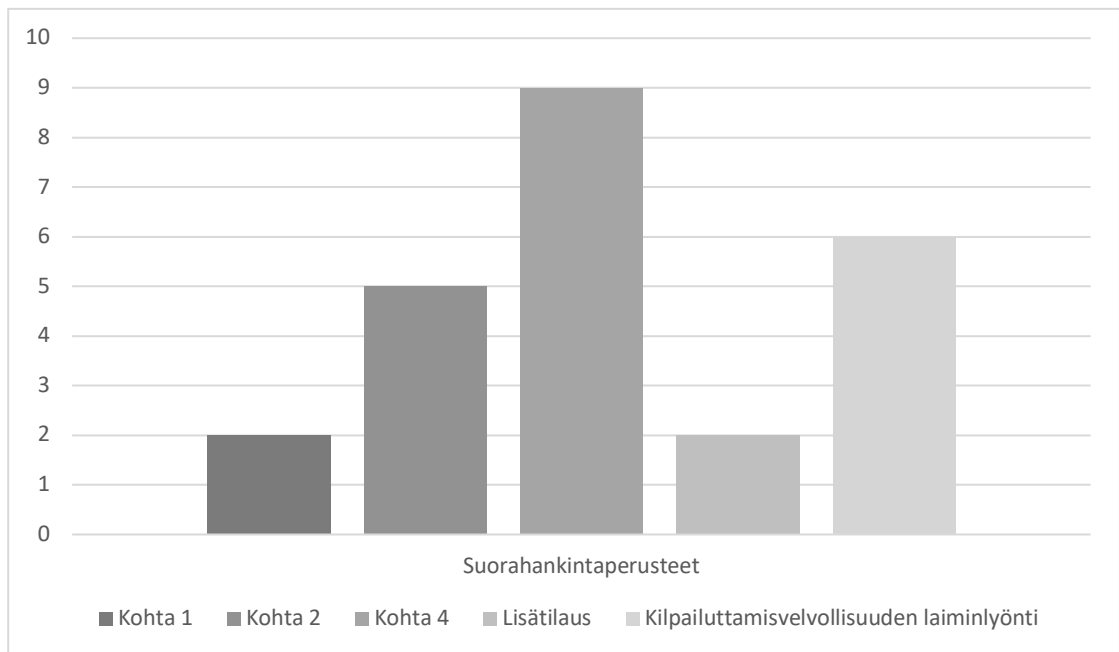
Johtopäätöksessä oikeus totesi, ettei suorahankinnalle ollut perusteita ja määritteli seuraamukset kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksen mukaisesti. Hankintalain 159 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi KKV:n 141 §:n mukaisesta esityksestä määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen, seuraamusmaksun, lyhentää sopimuskautta tai kumota hankintapäätöksen. Lain 158 §:n 3 momentin mukaan seuraamusta määrittäessään markkinaoikeuden tulee ottaa huomioon virheen laatu ja arvo, eikä seuraamusmaksu saa ylittää 10 prosenttia hankinnan arvosta. Tapauksessa oikeus katsoi, että vuoden 2021 kilpailutuksen ja uuden hankintapäätöksen takia sopimuskautta ei ollut tarpeen lyhentää, joten asiassa määriteltiin yksikölle seuraamusmaksu. Markkinaoikeuden arvioinnin mukaan hankintayksikkö oli toiminut tapauksessa KKV:n esittämällä tavalla lain vastaisesti. Hankintayksikkö oli esittänyt lain 160 §:n mukaisesti, että seuraamusmaksun määrittämisessä tulee ottaa huomioon sen yhteisvaikutus. Tähän oikeus totesi, ettei pykälä tule käyttöön, koska seuraamusta määrätään ainoastaan yhdestä asiasta, eikä yksikön toimintaa voida pitää vähäisenä. Lopputuloksena markkinaoikeus määräsi hankintayksikön maksamaan valtiolle 120 000 euron suuruisen seuraamusmaksun ja hylkäsi kilpailu- ja kuluttajaviraston loput vaatimukset. (MAO:183/21.)

5 TULOKSET

Tutkimusmateriaalini koostuu markkinaoikeuden antamista laittomiin suorahankintoihin liittyvistä ratkaisuista, jotka on annettu hankintalain vuoden 2017 uudistuksen jälkeen. Edellytyksenä oli, että oikeustapausten ratkaisussa on käytetty uutta lakia, sillä tutkimuksen tarkoituksena on peilata vanhan hankintalain aikaisen Juho Lehtoviidan (2015) saman aiheisen pro gradu- tutkimuksen pohjalta oikeuskäytännön mahdollista muutosta. Tämän lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on tutkia, onko Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorahankintojen valvontaoikeus muuttanut tapausten laatua tavalla tai toisella.

Oikeustapaukset

Tutkittavia ratkaisuja löysin yhteensä 21, joista osan avasin opinnäytetyöhöni ilmentämään tämänhetkistä suorahankintoihin liittyvää oikeuskäytäntöä ja lain tulkintaa. Merkitsin tapaukset käsin paperille etsien niistä ratkaisuun käytetyt suorahankintaperusteet ja oikeusohjeet, sekä lopuksi vertasin niitä aikaisemmin mainitun Juho Lehtoviidan (2015) tutkielman tuloksiin. Lehtoviidan tutkimuksessa oikeustapauksia oli 50 ja hänen tutkimuksensa ajankohta oli 2008–2014. Omassa tutkimuksessani löysin tapauksia vain 21, mutta ajanjaksonikin on hieman lyhyempi, loppuvuodesta 2017 alkaen vuoden 2021 loppupuolelle.



Kuva 1. Suorahankintaperusteet 2017–2021

Kuvassa 1 on esitettyinä markkinaoikeuden ratkaisuksista löydettyjen hankintalain mukaisten suorahankintaperusteiden jakautuminen oikeudessa käsitellyissä tapauksissa. Osassa tapauksista suorahankintaan oikeuttavia perusteita oli mainittu useampia, joten kyseiset tapaukset ovat kuvassa mukana jaoteltuina lain kohtien mukaan. Kaaviosta näkee suoraan, että lain 40 § 2 momentin 4 kohdan mukainen äärimmäiseen kiireeseen nojautuva peruste on tapauksissa kaikkein edustetuin momentin 2 kohdan mukaisen tekniseen tai yksinoikeudelliseen syyhyn perustuvan perusteen kanssa. Kuudessa

tapauksissa kilpailuttamisvelvollisuuden laiminlyönti oli laittoman suorahankinnan syynä. Näissä tapauksissa suorahankinnalle ei oltu esitetty yhtäkään lain mukaista suorahankintaan oikeuttavaa perustetta, vaan hankinta oli toteutettu täysin ilman sopimuksia, tai sopimuksia oli muutettu olennaisesti hankinnan aikana, mikä tuottaa hankintayksikölle velvollisuuden kilpailuttaa hankinta uudelleen. Laiminlyönnistä johtuvat tapaukset jäävät tämän takia tutkimukseni ulkopuolelle suorahankintaperusteiden oikeuskäytännön näkökulmasta.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 1 kohta

Tutkimuksessani 1 kohdan mukainen suorahankintaperuste oli edustettuna vain kahdessa tapauksessa. Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:248/20 tuomioistuin oli katsonut, että tapauksessa työkonetta koskevan laitehankinnan sopimusehtoja oli muutettu olennaisesti, sillä sen muutokset mahdollistivat täysin erimallisen, enemmän käytetyn ja eri vuosimallin mukaisen koneen tarjoamisen. Tapauksen suorahankintaa oli perusteltu sillä, ettei tarjouksia ollut jätetty lainkaan. Tällöin sopimusehtoja ei saa kuitenkaan olennaisesti muuttaa. (MAO:248/20.) Markkinaoikeuden tapauksessa MAO:396/19 oikeus oli katsonut, ettei tarjouksen soveltuvuuden arvioinnissa riitä vain se, että tarjous ei ole täysin tarjouspyynnön mukainen. Ratkaisun mukaan tarjouksen tulee olla täysin hankinnan kohteen vastainen eli rinnastettavissa siihen, ettei tarjousta olisi koskaan lähettykään. Osittainen soveltumattomuus ei siis ole riittävä peruste suorahankinnalle. (MAO:396/19.) Lehtoviidan (2015) tutkielmassa tämän perusteen osalta markkinaoikeuden antamat oikeusohjeet ja käytännöt eivät eronneet omistani, vaan tuomioistuin painotti samoin tavoin tarjouspyynnön vastaisuuden arviointia ja sopimusehtojen muutoksien arviointia.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohta

Tämän lain kohdan mukaisia markkinaoikeuden päätöksiä löysin viisi ja niitä kaikkia yhdisti markkinoiden kartoituksen vajaavaisuus. Esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:322/20 hankintayksikkö oli esittänyt, että vain yksi laitetarjoaja pystyy toimittamaan tarvittavan laitteen, kun kysymyksessä oli EU-arvot ylittävä hankinta. Oikeus kuitenkin katsoi, ettei hankintayksikön

antama selvitys markkinoista ollut kattanut koko EU-aluetta ja näin ollen katsoi, että markkinakartoitus ei ollut tarpeeksi kattava ja totesi hankinnan laittomaksi. (MAO:322/20.) Samoin markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:141/19 oikeus oli katsonut markkinakartoituksen vajavaiseksi. Tapauksessa hankintayksikkö oli esittänyt, että vain yksi palveluntoimittaja voi toteuttaa hankinnan tämän käyttämän työehtosopimuksen ja riittävien resurssien takia. Oikeus kuitenkin katsoi, että selvitystä työehtosopimuksen tai resurssien osalta ei oltu millään tavalla tehty kilpailutuksen puuttumisen vuoksi, ja painotti hankintayksikön velvollisuutta perustella tapauskohtaisesti, miksi vain yksi tarjoaja on mahdollinen palvelun tuottaja. (MAO:141/19.) Lehtoviidan (2015) tutkielman tulokset eivät eronneet omistani, vaan oikeus oli painottanut markkinoiden perusteellista kartoitusta päätöksissään.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohta

Tämän lain kohdan mukaisia markkinaoikeuden päätöksiä löysin tutkimukseeni yhdeksän. Tapauksista neljä liittyi samaan asiakokonaisuuteen, eli hankintayksiköiden yhteisesti omistaman yhtiön yrityskauppaan, jossa yksiköt myivät osakkeensa uudelle muodostettavalle yksityiselle yritykselle, jolta tämän jälkeen hankkivat kiireeseen perustuen suoraan hankintana juuri myymäänsä lakisääteiset palvelut. Markkinaoikeus katsoi, ettei tapauksissa ollut kyse kiireestä, joka olisi johtunut hankintayksiköistä riippumattomasta asiasta, sillä osakekauppa ei ole ennalta arvaamaton tapahtuma. Samoin markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:466/19 hankintayksikkö oli ensin irtisanonut lakisääteiset vakuutuksensa palveluntarjoajan huonon palvelun takia, ja tämän jälkeen hankkinut suoraan hankintana kiireeseen vedoten samat vakuutukset toiselta tarjoajalta. Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, ettei lain kohdan mukainen ennalta arvaamaton kiire hankintayksiköstä riippumattomasta asiasta ollut täyttynyt. (MAO:466/19.) Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:396/19 hankintayksikkö oli vedonnut suoraan hankintaperusteena kiireeseen, mutta tuomioistuimien totesi, ettei tapauksen lopunperin yli vuoden mittainen toimitusaika tarkoittanut kiirettä (MAO:396/19). Lehtoviidan (2015) tutkielmassa markkinaoikeus oli kiinnittänyt huomiota samoihin asioihin, eli hankintayksiköstä riippumattoman kiireen arviointiin ja itse hankinnan tekemisen kiireellisyyteen.

Hankintalain 41 §

Tämän pykälän 2 momentin mukaisia palveluhankintoihin liittyviä ratkaisuja löysin kaksi, 1 momentin kohdan mukaiseen tavarahankintaan oli vedottu vain yhdessä tapauksessa virheellisesti, joten sitä ei oltu tutkittu. Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:279/18 hankintayksikkö oli perustellut suorahankinta päätöstään aiemmin tehdyn hankintasopimuksen jatkosopimuksena, mutta markkinaoikeus katsoi tapauksessa, että edellytykset perusteen käytölle eivät olleet toteutuneet. Tämä sen takia, että hankintayksikkö ei ollut aiemmassa hankintasopimuksessa maininnut lisätilauksen mahdollisuutta, tai maininnut lisätilauksen arvon olevan laskettuna mukaan alkuperäisen hankintailmoituksen arvoon, jotka ovat edellytyksiä lisätilaukselle silloin kun se tehdään suorahankintana. (MAO:279/18). Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:183/21 hankintayksikkö oli myös vedonnut tapauksen suorahankinnan olevan lisätilaus, mutta oikeus katsoi, että lisätilauksen mahdollisuudesta ei ollut alkuperäisessä hankintailmoituksessa mainintaa, ja lisäksi suorahankinta oli tehty yli kolme vuotta alkuperäisen hankintasopimuksen jälkeen. Lain kohdan mukaisen palveluhankinnan voi tehdä vain kolmen vuoden sisällä hankintasopimuksen tekemisestä, joten suorahankinnalle ei ollut tapauksessa perusteita. (MAO:183/21.) Lehtoviidan (2015) tutkielmassa markkinaoikeus oli lisätilauksien osalta todennut saman, kuin omassa tutkimuksessani, eli lisätilauksesta tulee olla maininta jo alkuperäisessä sopimuksessa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Tutkimistani tapauksista Kilpailu- ja kuluttajavirasto oli oma-aloitteisesti tuonut markkinaoikeuden käsittelyyn yhteensä yhdeksän tapausta, joista kuusi oli kilpailuttamisvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyviä tapauksia. Virasto oli ainoa, joka toi kyseisiä tapauksia esille ja markkinaoikeuden ratkaistavaksi. Kilpailuttamisvelvollisuuden laiminlyönnin yleisimpänä syynä tuli esiin hankintasopimuksen sopimusehtojen olennainen muuttaminen, joka olisi lain mukaan johtanut uuteen hankintaprosessiin. Toisena huomiona viraston antamista esityksistä tulee esiin niiden suuntautuminen sairaanhoitopiirien laittomasti tekemiin hankintoihin.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Yleisimmin suorahankintoihin liittyvät virheet tapahtuvat tutkimuksen perusteella äärimmäisen kiireen arvioinnissa, toisena yleisenä kompastuskivenä voidaan mainita tekniseen tai yksinoikeuteen liittyvät syyt. Näiden kahden perusteen osalta on lakikin tulkinnanvaraisempi kuin muiden perusteiden osalta. Kilpailuttamisveloitteen laiminlyönti oli lisäksi yksi yleisimmistä virheistä, vaikkei tapauksissa suorahankintaperusteita oltu käytetty laisinkaan.

Tutkimustuloksien pohjalta voi todeta, että oikeuskäytäntö tai ohjeet eivät ole muuttuneet löytämieni oikeustapausten perusteella vanhan hankintalain aikaisista käytännöistä ja ohjeista. Suorahankinnan kahdeksasta lain määrittämästä perusteesta oikeustapauksia löysin vain lain kolmen perusteen kohdalle. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 1, 2, ja 4 kohdan mukaisissa suorahankintoihin liittyvissä tapauksissa markkinaoikeus oli painottanut ratkaisuisaan samoja asioita kuin vertauspohjana käyttämäni Lehtoviidan (2015) pro gradu-tutkimuksen tuloksissa. Loppujen pykälän kohtien 3, 5, 6, 7, ja 8 mukaisiin perusteisiin en löytänyt yhtäkään oikeustapausta, ja niiden osalta oikeustapausanalyysiä ei voinut suorittaa. Saman kohtalon oli kokenut Lehtoviita (2015), joka ei ollut myöskään löytänyt kyseisiin perusteisiin oikeustapauksia. Vanhassa hankintalaissa oli lisäksi nykyiseen lakiin verrattuna yksi peruste vähemmän, koska uudessa laissa taidehankinnat on erotettu omaksi suorahankintaperusteekseen. Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut tutkimukseeni, sillä taidehankinnoista en edellä mainitun mukaisesti löytänyt oikeustapauksia.

Löytämässäni lisähankintoihin liittyvissä tapauksissa oli kyse ainoastaan lain 2 momentin mukaisista palveluhankinnoista. 1 momentin mukaisia tapauksia ei aineistosta löytynyt, joten analyysi näiden kohdalla oli mahdoton toteuttaa. Kuitenkin 2 momentin mukaisten palveluhankintojen osalta markkinaoikeus oli painottanut tutkimissani tapauksissa samoja asioita kuin Lehtoviidan (2015) tutkielmassa. Kyseisten palveluhankintojen lisätilauksissa edellä mainitun tutkielman tuloksissa oli kuitenkin pieni ero omiin tuloksiini, koska laki on muuttunut perusteen osalta hieman. Aikaisemmin oikeuskäytännössä painotettiin

lisätilauksen välttämättömyyttä, jonka määritteli vanhan hankintalain 28 §:n 2 momentti. Se on nykyisestä laista poistettu lisätilauksien perusteista, ja siirretty osittain uuden hankintalain 119 §:n, jossa määritellään suorahankinta sosiaali- ja terveystaloushankinnoille sekä erityisille palveluhankinnoille.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorahankintojen valvontaoikeus ei ole tuonut oikeustapauksiin laadullista eroavaisuutta. Mielenkiintoisena huomiona esille tuli vain viraston esittelemien tapausten kohdentuminen sairaanhoitopiireihin. Tästä sain vaikutelman, että virasto on ottanut kyseisen kaltaisten hankintayksiköiden hankinnat erityistarkasteluun.

Tutkimusta tehdessäni huomasin, ettei seuraamusten selvittäminen ja erittely tuonut tutkimukselleni minkäänlaista lisäarvoa, joten jätin ne pois tutkimuksesta. Lisäksi Lehtoviita ei ollut tutkielmassaan seuraamuksia tutkinut, joten niiden vertailu olisi tullut erittäin työlääksi ja loppujen lopuksi tutkimuksen tavoitteiden kannalta turhaksi.

7 LUOTETTAVUUS

Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta arvioidessa tulee kiinnittää huomiota aineiston merkittävyyteen yhteiskunnassa ja sen riittävyteen, sekä analyysin kattavuuteen ja toistettavuuteen (Mäkelä 1995, 47–48). Kuten jo johdannossa ilmaisin, suorahankinnat ja julkiset hankinnat ylipäätään ovat merkittävässä asemassa niin kansallisesti kuin koko Euroopan unionin alueella. Hankintoihin käytetään vuosittain miljardeja euroja, joista suorahankintoihinkin osa uppoaa. Mitä enemmän virheitä menettelyissä tehdään, sitä enemmän julkista rahaa valuu hukkaan.

Tulee kuitenkin huomata, etteivät kaikki laittomasti tehdyt suorahankinnat tule markkinaoikeuden käsiteltäväksi, joten tutkimus ei luo täydellistä kuvaa laittomista suorahankinnoista. Kvalitatiivisen tutkimuksen ominaispiirre on aineiston keruun helppous ja toisaalta analyysin vaikeus (Mäkelä 1995, 52). Opinnäytetyössäni oli helppoa kerätä aineistoa oikeustapausten osalta, mutta sen

analysointi tuotti vaikeuksia, lisäksi jo pelkkä luettavan tekstin määrä alkoi olla huikea ja sen purkaminen tuotti vaikeuksia.

Tutkimuksen arvioitavuutta tarkastellessa tulisi kiinnittää huomiota tutkimuksen luettavuuteen ja loogisuuteen (Mäkelä 1995, 53). Omaa työtäni arvioidessa mielestäni saavutin kyseiset tavoitteet, mutta ulkopuolisen silmin luettuna todellisuus voi olla toinen. Tutkimukseni on kvalitatiivinen kirjoituspöytä-tutkimus, eikä tämän kaltaista oikeusdogmatiikkaa tutkivaa tutkimusta voisi oikein muuten toteuttaa. Mahdollisesti haastatteleamalla asiantuntijoita tutkimukseen voisi saada enemmän syvyyttä.

8 POHDINTA

Opinnäytetyöni tekeminen oli erittäin hidasta ja vaivalloista. Työn tekemisen aloitin jo pari vuotta sitten, mutta aiheen kanssa tuskastelu vei melkein vuoden. Vasta aiheen valinnan jälkeen huomasin sen olevan haastava ja monimutkainen. Aihetta valitessani tavoitteeni oli löytää aihe, josta saisi ainakin jollain tavoin mielekkään ja hyödyllisen tutkimuksen aikaiseksi. Suorahankinta tuntui potentiaaliselta vaihtoehdolta, juuri sen näennäisen yksinkertaisuuden takia, mikä osoittautuikin hyvin hankalaksi aiheeksi.

Suorahankinnasta oli suoraan sanottuna vaikea löytää tietoa, joka ei ollut suoraan joko hankintalaista tai hallituksen esityksestä otettua tietoa ilmaistuna hieman eri sanoin. Huomasin lähteitä etsiessäni, että uutta tietoa ei ollut, joten ainoa tapa löytää asiasta tietoa oli lukea, mitä markkinaoikeus oli asiasta sanonut. Oikeustapauksissa huomasin saman ongelman. Hyvin usein tuomioistuimen perustelut olivat samankaltaisia, tosin hieman variaatiota tapauksesta riippuen.

Opinnäytetyötäni kirjoittaessa ja tutkimustani rajatessa ymmärsin aiheeni olevan laajempi kuin kuvittelin. Jo tutkimussuunnitelmaani kirjoittaessa rajasin käyttöoikeussopimukset tutkimukseni ulkopuolelle, koska niistä voisi tehdä täysin oman tutkimuksensa. Omaan aiheeseeni liittyen tutkimusta voisi jatkaa suorahankinnoista sidosyksiköiltä, sillä nämäkin rajasin aiheeni ulkopuolelle.

Huomasin ottaessani aiheesta selvää, että sidosyksikköhankinnoissa keskitytään laissa eri asioihin kuin niin sanottuihin normaaleihin suorahankintoihin, ja tästä voisi saada hyvän aiheen. Lisäksi hankintalain liitteen E mukaisista palveluhankinnoista olisi hyvä tehdä tutkimus. Jos nyt valitsisin opinnäytetyölleni aiheen, kiertäisin suorahankinnan todennäköisesti kaukaa, ja yrittäisin löytää hieman yksinkertaisemman aihealueen. Mutta jos voisin jotain muuttaa, laajentaisin tutkimukseni oikeusperiaatteiden tarkastelua ja näiden tulkitsemista ja veisin sitä pidemmälle. Lopunperin tutkimus oli todella opettavainen, ja syvensi ymmärrystäni suorahankintoihin liittyen valtavasti, voin nyt sanoa ymmärtäväni suorahankinnoista enemmän kuin moni muu.

LÄHTEET

Eskola, S. Kiviniemi, E. Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset hankinnat. Helsinki: Alma Talent.

EU-suorahankinnan jälki-ilmoitusvelvollisuus. 2017. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.hankinnat.fi/ajan-kohtaista/2017/eu-suorahankinnan-jalki-ilmoitusvelvollisuus> [viitattu 30.10.2021]

HE 1505/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

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

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

HE 244/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 47 §:n sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

Helsingin yliopiston avoin yliopisto. s.a. Perusasioita oikeustieteestä. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.avoin.helsinki.fi/oppimateriaalit/oikeustiede/materiaali/osa1.html> [viitattu 23.11.2020].

Julkiset hankinnat ja reilut kilpailutukset. s.a. Korruptiontorjunta. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://korruptiontorjunta.fi/julkiset-hankinnat> [viitattu 26.10.2021]

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Jyväskylä: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Laki julkisista hankinnoista 23.12.1992/1505.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 26.12.2016/1397.

Lehtoviita, J. 2015. Suorahankinnat julkisissa hankinnoissa. Itäsuomen Yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Pro gradu -työ. WWW-dokumentti. Saatavissa: https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/15020/urn_nbn_fi_uef-20150274.pdf?sequence=-1&isAllowed=y [viitattu 23.11.2020].

MAO:279/18

MAO:141/19

MAO:328/19

MAO:396/19

MAO:466/19

MAO:248/20

MAO:322/20

MAO:450/20

MAO:183/21

Miten hankinnoista tulee ilmoittaa? s.a. Työ- ja elinkeinoministeriö. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://tem.fi/hankintojen-ilmoittaminen-ja-kynnysarvot> [viitattu 27.10.2021]

Mäkelä, K. 1995. Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Saarijärvi. Gummerus kirjapaino Oy. Gaudeamus Ab

Niemi, M. 2019. Julkiset hankinnat ja hankintalaki – yrittäjän uhka vai mahdollisuus? Hallitus partnerit. Blogiteksti. Saatavissa: <https://hallituspartnerit.fi/492-2/> [viitattu 25.10.2021]

Suorahankinnasta ilmoittaminen. 2016. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/suorahankinnasta-ilmoittaminen> [viitattu 30.10.2021]

Poliisi aloittaa esitutkinnan HUS-alueen laajasta hankintasotkusta – sairaanhoitopiirin toiminnasta löytynyt lisää laittomia hankintoja. 2021. YLE. Nettiartikkeli. Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-11974421> [viitattu 10.10.2021].

Liite 1.**Tutkimuksessa käytetyt oikeustapaukset**

MAO:279/18

MAO:64/19

MAO:65/19

MAO:141/19

MAO:273/19

MAO:396/19

MAO:466/19

MAO:247/20

MAO:248/20

MAO:322/20

MAO:375/20

MAO:378/20

MAO:449/20

MAO:450/20

MAO:120/21

MAO:H130/21

MAO:H131/21

MAO:H132/21

MAO:H133/21

MAO:183/21

MAO:H256/21