

Salassa pidettävät puolustus- ja turvallisuushankinnat

Sari Litukka

Opinnäytetyö

Elokuu 2018

Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen tutkinto-ohjelma, ylempi AMK

Tekijä(t) Litukka, Sari	Julkaisun laji Opinnäytetyö, ylempi AMK	Päivämäärä Elokuu 2018
	Sivumäärä 76	Julkaisun kieli Suomi
	liitteenä hankintaohje 12 sivua	Verkkojulkaisulupa myön-
Työn nimi Salassa pidettävät puolustus- ja turvallisuushankinnat		
Tutkinto-ohjelma Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen, ylempi AMK		
Työn ohjaaja(t) Sanna Nieminen		
Toimeksiantaja(t) Puolustusvoimien Logistiikkalaitos		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tavoitteena tutkimuksella oli tunnistaa salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen salassapidon edellytykset sekä tarkastella, miten asia on otettu huomioon Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen hankintaprosessissa. Tutkimusongelmana oli salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen salassapidon perusteet. Puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin (2009/81/EY) tavoitteena on ollut lisätä avoimuutta ja luoda kilpailukykyiset puolustusmarkkinat Eurooppaan. Puolustus- ja turvallisuushankintoja ei kuitenkaan aina voida toteuttaa avoimesti. Salassa pidettävät hankinnat toteutetaan puolustus- ja turvallisuushankintalaista poiketen sekä tällöin poiketaan myös direktiivin mukaisista periaatteista. Perustellessaan hankinnat puolustus- ja turvallisuushankintalain poikkeuksen sekä SEUT (Sopimuksen Euroopan Unionin toiminnasta) 346 artiklan nojalla tulee näiden edellytysten täytyä ja hankinnan perustelujen olla pitäviä läpi koko hankintaketjun.</p> <p>Tutkimus oli laadullinen tapaustutkimus, jossa aineisto kerättiin puolustusvoimien sisäisistä asiakirjoista; ohjeista ja määräyksistä.</p> <p>Tutkimuksen tuloksena voitiin todeta, että edellytykset salassa pidettäville puolustus- ja turvallisuushankinnoille on olemassa, mutta ohjeistuksessa tämä tulisi vielä paremmin ottaa huomioon. Johtopäätöksenä esitettiin, miten hankintaprosessia tulisi jatkossa kehittää.</p> <p>Tutkimuksen teoreettinen viitekehys lisää osaamista puolustusvoimien henkilöstölle sekä hankinnoista päättävälle ja sen avulla puolustusvoimat voi kehittää salassa pidettäviä puolustus- ja turvallisuushankintoja. Salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen perusteluihin tulee jatkossa kiinnittää huomioita, jotta salassapidon edellytykset on oikein perusteltu ja huomioitu hankintaprosessin aikana.</p>		
<p>Avainsanat (asiasanat)</p> <p>julkiset hankinnat, puolustus- ja turvallisuushankinnat, julkisuuslaki, salassa pidettävät puolustus- ja turvallisuushankinnat, SEUT 346 artikla, hankintaprosessi, hankintaohje</p>		
<p>Muut tiedot (salassa pidettävät liitteet)</p>		

Author(s) Litukka, Sari	Type of publication Master's thesis	Date August 2018
		Language of publication: finnish
	Number of pages 75	Permission for web publication: x
Title of publication Secret Defence and security procurement		
Degree programme Entrepreneurship and Business Competence, Master's Degree		
Supervisor(s) Sanna Nieminen		
Assigned by Defence Forces Logistics Command		
<p>The aim of the study was to identify the prerequisites for the confidentiality of secret defence and security procurements and to consider how the issue was taken into account in the procurement process of the Finnish Defence Forces Logistics Command (FDFLOGCOM). The research problem was the legal justification for the maintenance of the secrecy of defence and security procurements. The objective of the Defence and Security Procurement Directive (2009/81 / EC) is to increase transparency and to create a competitive defence market in Europe. However, defence and security procurements cannot always be conducted in a transparent way. When declared secret, procurement procedures are carried out under the exemption provided by the Defence and Security Act, which also means departing from the principles of the above-mentioned directive. In giving grounds for bringing procurements under the exemption from the Defence and Security Act and Article 346 TFEU, the conditions for it must be fulfilled, and the criteria for the procurement must be justified throughout the whole procurement process.</p> <p>The study was a qualitative case study for which the material was collected from the internal documents of the Defence Forces, including instructions and regulations. Based on the results of the study, the prerequisites for the confidentiality of secret defence and security procurements were found in the procurement procedures, but this should be better taken into account in the instructions in order to develop the entire procurement process.</p> <p>The theoretical framework of the study enhances the competence of the Defence Forces personnel and procurement decision makers, and it can be used for developing the procurement process. In future, criteria for secrecy should be considered more strictly to ensure that they are properly justified and taken into account throughout the entire procurement process.</p>		
Keywords/tags (subjects) public procurement, defence and security procurement, publicity law, Article 346 TFEU, procurement process, instructions for acquisition		
Miscellaneous (Confidential information)		

Sisältö

1	Johdanto	4
1.1	Puolustusvoimat	6
1.2	Tutkimusongelma ja tavoitteet.....	7
2	Puolustus- ja turvallisuushankintojen käsitteet	8
2.1	Puolustushankinnat	11
2.2	Turvallisuushankinnat	16
2.3	Useita toimintoja koskevat hankintasopimukset ja hankintalain soveltaminen	18
3	Salassapidettävät puolustus- ja turvallisuushankinnat	19
3.1	Salassapidettävän hankinnan määritelmä	20
3.2	SEUT 346.....	21
4	Julkisuusperiaate viranomaistoiminnassa	22
4.1	Salassapidettävä hankinta ja julkisuusperiaate	23
4.2	Julkisuuslain mukaiset viranomaiset	24
4.3	Julkisuuslain mukaiset asiakirjat	25
4.4	Asiakirjan osajulkisuus	26
4.5	Salassapitomerkintä.....	26
5	Hankintaprosessi.....	27
6	Tutkimuksen toteuttaminen	29
6.1	Tutkimuksen prosessi	31
6.2	Tutkimusaineiston keruu ja analysointi	33
6.3	Aineiston analysointi.....	34
6.4	Validiteetti ja reliabiliteetti	35

7	Tutkimustulokset	36
7.1	Puolustusvoimien salassapidettävien hankintojen hankintaprosessi ja siihen liittyvä ohjeistus	37
7.1.1	Puolustusvoimien hankintatoimen johtaminen, ohjaus ja organisointi:	37
7.1.2	Organisaatio	38
7.1.3	Salassapidettäviin puolustus- ja turvallisuushankintoihin liittyvät ohjeet ja määräykset:	39
7.1.4	Puolustusvoimien sisäiset ohjeet	40
7.2	Salassapidettävän puolustus- ja turvallisuushankinnan salassapidon perusteet	44
7.3	Salassapidon edellytykset salassa pidettävissä hankinnoissa	46
7.4	Salassapidettävien hankintojen hankintaprosessi	48
7.5	Julkisuusperiaatteet salassa pidettävässä hankinnassa	50
8	Johtopäätökset	52
8.1	Salassapidon peruste	52
8.2	Hankintaprosessin nykytila	53
8.3	Salassapidettävien hankintojen hankintaprosessi ja sen ongelmat	55
8.4	Salassapidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen kehittäminen	56
9	Pohdinta	58
	Lähteet	62
	Liitteet	65
	Liite 1. Salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen hankintaohje	

Kuviot

Kuvio 1. Puolustusvoimien organisaatio	7
Kuvio 2. Hankintaprosessi (Nieminen 2016, muokattu)	28
Kuvio 3. Sisällön analyysin vaiheet Syrjäläisen (1994) mukaan	32
Kuvio 4. Toimeksiantajan organisaatio hankintaprosessin näkökulmasta	39
Kuvio 5. Tärkeimmät lait, määräykset ja ohjeistukset	52

Taulukot

Taulukko 1. Kynnysarvot (L 1531/2011, 13 §).....	10
Taulukko 2. Tutkimusaineiston kerääminen ja analysointi	33
Taulukko 3. Puolustusvoimien hankintatoimen tehtävät, tavoitteet ja niihin liittyvät säädökset/määräykset (Puolustusvoimien Hankintamääräys 2015,10-11 muokattu).	41
Taulukko 4. Puolustusvoimien hankinnoissa noudatettavat periaatteet. (Puolustusvoimien Hankintamääräys 2015, Mt.).....	42
Taulukko 5. Salassa pidettävän hankinnan mahdolliset tilanteet (Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje 2016, 3-4).	46
Taulukko 6. Hankintaprosessin vertailu ohjeistuksen mukaisesti. (Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje 2016.)	49

1 Johdanto

Julkiset hankintayksiköt soveltavat lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 (myöhemmin hankintalaki) toteuttaessaan hankintoja.

Puolustus- ja turvallisuushankinnat tehdään tästä laista poiketen. Puolustus- ja turvallisuushankintoja varten on säädetty laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (Puolustus- ja turvallisuushankintalaki 1531/2011). Laki tuli voimaan 1.1.2012. Puolustus- ja turvallisuushankintalain taustalla vaikuttaa puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivi, 2009/81/EY. Direktiivin tavoitteena on ollut kehittää EU:n yhteistä puolustus- ja turvallisuusalaa ja on ollut luoda todelliset puolustusmateriaalimarkkinat Eurooppaan. EU:n jäsenvaltiot on velvoitettu avoimesti kilpailuttamaan puolustus- ja turvallisuushankintansa, millä tehostetaan puolustusmateriaalimarkkinoiden toimintaa, parannetaan kilpailua sekä luodaan valtioille mahdollisuus kustannussäästöihin. (HE 76/2011, 4-5.)

Direktiivin voimassaolon aikana vuosina 2011–2015 tehtyjen puolustus- ja turvallisuusalan sopimusten arvo oli noin 30,85 miljardia euroa. Direktiivin käyttö kuitenkin vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Huomattavaa on kuitenkin se, että huomattava osa puolustushankintamenoista käytetään yhä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiiviä on käytetty eri valtioissa epätasaisesti ja yhtenä syynä siihen on ollut SEUT-sopimuksen (Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta) 346 artiklaan perustuvien poikkeuksien yhä liian laaja tulkinta. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle 2016, 3-5.)

Puolustushankintojen hankintatoiminta ohjataan puolustusministeriön hallinnonalalla puolustusministeriön materiaalipoliittisella strategialla ja ohjeistuksella sekä puolustusvoimien omalla ohjeistuksella. Materiaalipoliittinen strategia määrittelee hankintatoimen keskeiset periaatteet. Strategian mukaan hankinnat tulee tehdä valtiontalouden kannalta mahdollisimman edullisesti ja kaikessa suunnittelussa ja päätöksenteossa otetaan huomioon koko elinjakson kustannukset. Lisäksi kilpailumahdollisuudet on hyödynnettävä ja hankinnat on toteutettava mahdollisimman avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättä.

Suomessa puolustushankintoja toteuttavat pääasiassa puolustusvoimat. Hankintojen vuosittainen volyymi on hallituksen esityksen aikaan ollut arviolta 750 miljoonaa euroa. (HE 76/2011, 8.)

Hallituksen esityksen mukaan turvallisuushankintoja tehdään arviolta vuosittain oheisen arvion mukaisesti: valtionhallinto arviolta 80–90 miljoonalla, Työ- ja elinkeinoministeriö 50 eurolla ja sisäministeriön hallinnonalalla hankintoja tehdään noin 20–30 miljoonalla euroa vuodessa. Lisäksi valtiovarainministeriössä, ulkoasianministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä ja niiden alaisessa hallinnossa sekä valtioneuvoston kansliassa tehdään vähäisiä turvallisuushankintoja. (Mts. 9.)

Tämän opinnäytetyön aiheena ovat salassa pidettävät puolustus- ja turvallisuushankinnat. Lähtökohtana julkisille hankinnoille on aina avoimuus ja hankintojen avoin kilpailutus. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että kun hankinta aloitetaan, ilmoitetaan siitä julkisesti ja hankintaa koskevat asiakirjat ovat aina julkisia. Hankinta-asiakirjat tarjoajan liikesalaisuuksia lukuun ottamatta tulevat pääosin julkisiksi, kun hankintapäätös on tehty. (Huuhka 2017. 252–253.)

Pohjana salassa pidettäville puolustus- ja turvallisuushankinnoille on avoimuus, mutta avoimuusperiaatetta rajoittavat erityiset salassapitotarpeet, jotka on eritelty viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevassa lainsäädännössä (mts. 2017, 252).

Lisäksi puolustus- ja turvallisuuslaki mahdollistaa poikkeamisen laista tiettyjen edellytysten täytyessä, esimerkiksi tapauksissa, joissa valtion turvallisuusedut vaarantuisivat.

Puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin, joka on puolustus- ja turvallisuushankintalain taustalla, tavoitteena on ollut tuoda alan hankinnat avoimen kilpailun piiriin. Direktiivin voimaantulon myötä jäsenvaltioilla on velvollisuus kilpailuttaa puolustus- ja turvallisuushankintansa direktiivissä määritellyllä tavalla, kun hankinnan ennakoitu arvo ylittää direktiivin kynnyksarvon. Direktiivin määräyksistä voidaan poiketa vain, jos jokin siinä määritellyistä poikkeusperusteista soveltuu hankintaan. Jäsenvaltio voi vedota direktiivin artikloihin 36 (ulkoasiat ja turvallisuuspolitiikka), 51 ja 52 (perussopimukseen liitetyt pöytäkirjat) sekä 346 (turvallisuusasetusten turvaaminen), ja silloin hankinta ei kuulu direktiivin soveltamisalan piiriin. (HE 76/2011, 13.) Jäsenvaltion vetoaminen

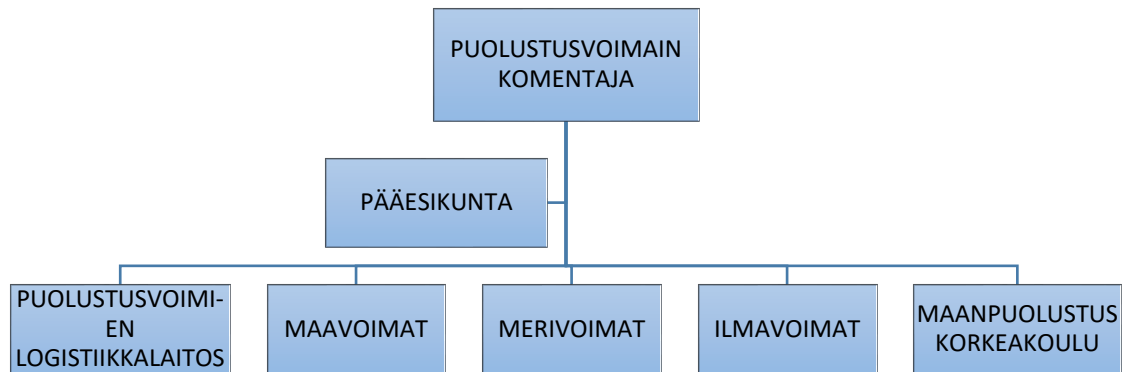
SEUT-sopimuksen 346- artiklaan on tämän tutkimuksen kannalta olennainen kohta.

Artikla 346 on EU:n perussopimuksen poikkeusartikla, jonka nojalla jäsenvaltio voi jättää soveltamatta perussopimuksen määräyksiä, jos jäsenvaltion keskeisten turvallisuusetujen suojeleminen sitä edellyttää. Keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi jäsenvaltiolla on tarvittaessa oikeus vedota SEUT-sopimuksen 346- artiklaan ja toteuttaa valtion turvallisuuden kannalta keskeiset puolustushankintansa noudattamatta puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin määräyksiä. (Mts. 17 -18.)

1.1 Puolustusvoimat

Pääesikunta on valtion keskushallintoon kuuluva viranomainen ja puolustusvoimien johtoesikunta. Pääesikunnalle on säädetty tehtäviä, ja Pääesikunta valvoo ja johtaa näiden tehtävien suorittamista. Pääesikunnan tehtävänä on myös ohjata puolustushaarojensa ja alaistensa laitosten hankintatoimintaa. Pääesikunta ohjaa logistiikan pitkän aikavälin suunnittelua, johon osallistuvat puolustushaarat ja logistiikkalaitos. (Puolustusvoimien hankintamääräys 2015.)

Toimeksiantaja Puolustusvoimien Logistiikkalaitos (PVLOGL) toteuttaa omien hankintojensa lisäksi puolustusvoimien kaikkien puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaiset hankinnat. Puolustusvoimien Logistiikkalaitos vastaa Puolustusvoimien materiaalihallinnasta, hankintatoimesta, terveydenhuollon järjestämisestä, ympäristöasioista ja tilahallinnasta. Logistiikkalaitos on Pääesikunnan alainen tulosityksikkö, jonka toimintaa ohjaa Puolustusvoimien sotatalouspäällikkö Pääesikunnan logistiikkaosaston avustamana. Kuviossa on mukailtuna kuvattu tutkimuksen aikainen puolustusvoimien hankintaorganisaatio. (Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen kaupallinen ohje 2016.)



Kuvio 1. Puolustusvoimien organisaatio

1.2 Tutkimusongelma ja tavoitteet

Tutkimuksen tutkimusongelma on salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen salassapidon perusteet.

Opinnäytetyön tavoitteena on saada käsitys siitä, millä perusteella puolustusvoimat toteuttaa puolustus- ja turvallisuushankinnat salassapidon perusteiden sekä miten salassapidon edellytykset on otettu huomioon Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen hankintaprosessin eri vaiheissa.

Opinnäytetyön rakenne ja aiheen raja

Tutkimuskysymyksinä ovat:

1. Mitkä ovat puolustus- ja turvallisuushankintojen salassapidon edellytykset?
2. Miten salassapidon edellytykset on otettu huomioon salassa pidettävän puolustus- ja turvallisuushankintaprosessin eri vaiheissa?

Hankintayksikön on ensin perusteltava hankinnan kohde puolustus- ja turvallisuushankintalain piiriin kuuluvaksi hankinnaksi. Ensin tarkastelen puolustus- ja turvallisuushankintojen käsitteitä. Sen jälkeen tarkastelen yleisiä salassapidon edellytyksiä. Käsittelen myös julkisuusperiaatetta, koska puolustus- ja

turvallisuushankintojen salassapitoa arvioidaan julkisuuslain perusteella. Opinnäytetyössä tarkastelen julkisuusperiaatteen käsitteitä, koska salassa pidettäviä puolustus- ja turvallisuushankintoja ei voida käsitellä ilman julkisuusperiaatteen käsittelyä. Aiheen rajaan kuitenkin koskemaan vain yleiseen etuun perustuvia salassapidon edellytyksiä. Muut julkisuuslain yleiseen etuun liittyvät kohdat liittyvät ulkopoliittisiin etuihin, turvajärjestelyihin, varautumis-asiakirjoihin sekä valtion turvallisuuteen.

Salassa pidettäviä hankintoja tehdessään hankintayksikön on tärkeää tietää, mitkä ovat perusteet salassa pidettävälle hankinnalle puolustus- ja turvallisuushankintalain näkökulmasta sekä mitkä ovat yleiseen etuun liittyviä salassapitoperusteita. Hankintayksikön on osattava tapauskohtaisesti arvioida, mitä tarkoittaa salassa pidettävä hankinta ja sen vaikutukset.

Lisäksi tarkastelen julkisen hankinnan hankintaprosessia. Tämä tuo teoriapohjaa tutkimuksen toisen tutkimuskysymyksen käsittelyyn, liittyen salassa pidettävien hankintojen hankintaprosessiin, prosessin näkökulmasta.

2 Puolustus- ja turvallisuushankintojen käsitteet

Hankinta voidaan määritellä monella eri tavalla sen mukaan, mitä näkökulmaa halutaan korostaa. Kuitenkin keskeinen ajatus hankinnan määrittelyssä on se, että siinä yritys maksaa vastaan otetusta tavarasta, palvelusta tai oikeudesta vastikkeeksi maksun.

Hankinta on organisaation ulkoisten resurssien hallintaa. Organisaation toiminta, ylläpito, johtaminen ja kehittäminen vaativat erilaisia tuotteita ja palveluita sekä erilaista osaamista ja tietämystä organisaation ulkopuolelta. Hankinta pyrkii hyödyntämään toimittajamarkkinoiden mahdollisuudet niin, että lopulliset asiakkaan tarpeet tulevat tyydytetyksi halutulla, yrityksen kokonaisetua maksimoivalla tavalla. (Huuhka 2017, 15.)

Julkista hankintaa määriteltäessä hankinnalla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennushankintoja, joita erilaiset julkiset hankintayksiköt tekevät julkisilla varoilla oman organisaationsa ulkopuolella (Huuhka 2017, 251).

Valtio, kunnat ja kuntayhtymien viranomaiset sekä valtion liikelaitokset ovat julkisia hankintoja tekeviä hankintayksiköitä. Lisäksi evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat kuuluvat julkisia hankintoja tekeviin hankintayksiköihin. Edellä mainitut ovat velvollisia noudattamaan hankintalainsäädäntöä tehdessään hankintoja. (Mts.251.) Hankintalainsäädännöllä tarkoitetaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 (myöhemmin hankintalaki).

Puolustus- ja turvallisuushankintoja tekevät puolustusministeriön hallinnonala, puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos, sisäasianministeriön alainen rajavartiolaitos sekä työ- ja elinkeinoministeriön alainen Huoltovarmuuskeskus. Lain tarkoittamia turvallisuushankintoja tekevät edellä mainittujen lisäksi sisäasianministeriön alainen poliisihallinto, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala, ulkoisainministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä valtiovarainministeriön alainen tullilaitos. Lisäksi turvallisuushankintoja voivat tehdä myös vankeinhoitoviranomaiset sekä hätäkeskuslaitos. (Pekkala & Pohjonen 2012, 723.)

Puolustushankintojen kokonaisuutta ohjataan puolustusministeriön materiaali-poliittisella strategialla ja ohjeistuksella. Puolustusvoimissa hankintoja ohjataan omalla sisäisellä ohjeistuksella. Hankinnoissa käytettävät keskeiset periaatteet määrittelee Materiaalipoliittinen strategia. Nämä hankintojen periaatteena on, että hankinnat tulee tehdä valtiontalouden kannalta mahdollisimman edullisesti huomioiden koko elinjakson kustannukset. Lisäksi hankinnat on toteuttava avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättä. (HE 76/2011, 8.)

Perusperiaatteena julkisille hankinnoille ovat syrjimättömyys, tasapuolinen kohtelu, avoimuus ja suhteellisuusperiaate. Nämä periaatteet liittyvät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloihin. (Pekkala & Pohjonen 2012, 35.)

Syrjimättömyydellä tarkoitetaan, että kaikkia tarjoajia on kohdeltava samalla tavalla. Tarjoajiin liittyvien kriteerien tulee olla suhteessa hankittavaan kokonaisuuteen. Esimerkkinä voisi olla se, että ehdokkaiden tai tarjoajien kansalai-

suus tai sijoittuminen tiettyyn jäsenvaltioon tai alueelle ei saa olla poissulkemisen peruste. (Mts. 35.)

Toinen julkisten hankintojen peruseriaate on tasapuolinen kohtelu, joka tarkoittaa sitä, että hankinta tulee määritellä niin, ettei se aseta tarjoajia epätasa-arvoiseen asemaan. Kolmas peruseriaate on avoimuus. Kaikilla tarjoajalla tulee olla mahdollisuus osallistua kilpailutukseen. Julkisiin hankintoihin liittyvä suhteellisuusperiaate merkitsee sitä, että hankinnan vaatimusten tulee olla suhteessa hankittavaan tavaraan tai palveluun. (Huuhka 2017, 250–252.)

Julkiset hankinnat tulee toteuttaa syrjimättömästi ja tasapuolisesti. Hankinnat tulee toteuttaa paras mahdollinen hinta-laatu-suhde huomioon ottaen, koska julkiset hankinnat perustuvat julkisten varojen käyttöön. (Mts. 252–253.)

Kynnysarvot ja niiden merkitys puolustus- ja turvallisuushankinnoissa

Jotta hankinnassa voidaan soveltaa puolustus- ja turvallisuushankintalakia, on kynnysarvoilla keskeinen merkitys. Kynnysarvot määrittävät, kuuluuko hankinta mainitun lain soveltamisalan piiriin.

Puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaiset kynnysarvot on määriteltä oheisessa taulukossa (taulukko 1):

Taulukko 1. Kynnysarvot (L 1531/2011, 13 §).

KYNNYSARVO	
EU-HANKINNAT	<ul style="list-style-type: none"> • 443 000 euroa tavara- ja palveluhankinnat • 5 548 000 euroa rakennusurakat
KANSALLISET HANKINNAT	<ul style="list-style-type: none"> • tavara- ja palveluhankintaan, jonka ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 100 000 euroa • rakennusurakkaan, jonka ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 500 000 euroa.

Kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin ei sovelleta puolustus- ja turvallisuushankintalakia, vaan hankinta voidaan toteuttaa hankintayksikön omien sisäisten ohjeiden mukaisesti. (Pekkala & Pohjonen 2012, 724.) Esimerkkinä omista sisäisistä ohjeista ovat hankintasäännöt ja ohjeet sekä työjärjestykset (HE 76/2011, 61).

2.1 Puolustushankinnat

Puolustushankinnat ovat hankintoja, jotka soveltuvat pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön. Aseiden ampumatarvikkeiden, panssarivaunujen, sota-alusten tai sotilaskäyttöön tarkoitettujen ilma-alusten hankinnat näin ollen kuuluvat puolustushankintojen määrittelyin piiriin. (HE 76/2011, 8.)

Puolustus- ja turvallisuushankinnat tehdään soveltaen puolustus- ja turvallisuushankintalakia. Lain määrittelemillä puolustushankinnoilla tarkoitetaan:

1) puolustustarvikkeita, niiden osia tai osakokonaisuuksia

2) rakennusurakoita, tavaroita tai palveluita, jotka liittyvät suoraan 1 kohdassa tarkoitettujen tavaroiden johonkin elinkaaren vaiheeseen taikka

3) rakennusurakoita tai palveluita, joita käytetään erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin (Puolustus- ja turvallisuuslaki 1531/2011, 5.2 §).

1. Puolustustarvike, niiden osa tai osakokonaisuus:

Puolustus- ja turvallisuushankinnan perustana on puolustustarvikkeen määritelmä.

Puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaan puolustustarvikkeella tarkoitetaan sellaista tavaraa, joka on suunniteltu ja sovitettu sotilaalliseen tarkoitukseen. Lisäksi kyseessä on tavara, joka on tarkoitettu käytettäväksi puolustusmateriaalina, aseena tai ammuksena. (L 1531/2011, 5 §.)

Puolustustarviketta määriteltäessä pohjana käytetään ensisijaisesti Euroopan unionin yhteistä puolustustarvikeluetteloa (Pekkala & Pohjonen 2012, 717).

Puolustustarvikeluettelo perustuu sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä hyväksytyn neuvoston yhteisen kannan piiriin kuuluvista tarvikkeista tehtyyn luetteloon

2008/944/YUTP. Luetteloa päivitetään vuosittain, jotta mahdollinen teknologian kehitys tai suorituskyykyvaatimusten muuttuminen voitaisiin huomioida. (Mts.717.)

Hallituksen esityksen mukaan puolustustarvikkeen määritelmään tuotteet, jotka ovat alun perin suunniteltu siviilikäyttöön, mutta jotka ovat myöhemmin muutettu tai muokattu sotilaallisiin tarkoituksiin käytettäväksi aseena, ammuksena tai puolustusmateriaalina kuuluvat myös puolustus- ja turvallisuushankintalain soveltamisalan piiriin. (HE 76/2011, 48.)

Esityksen mukaan puolustustarvikkeiden varaosat, komponentit sekä vaihtolaitteet kuuluisivat puolustustarvikkeiden osiin. Osakokonaisuuksilla taas tarkoitettaisiin esimerkiksi asejärjestelmän ala-järjestelmiä tai siihen liittyviä osakokonaisuuksia. Tämän mukaan lakia siis sovellettaisiin esimerkiksi mainittujen asejärjestelmien erilaisten osa- ja alajärjestelmien hankintoihin. Esimerkkinä voisi olla asejärjestelmän lämpökamerat. (HE 76/2011, 47.)

Lain soveltamisalaan kuuluisivat myös sellaisten puolustustarvikkeiden osien ja osakokonaisuuksien hankinnat, joita on käytössä myös siviilimarkkinoilla. Näin tulkiten puolustustarvikkeeksi tulkittavaan panssaroituun ajoneuvoon hankittavien uusien istuinten hankintaan sovelletaan puolustus- ja turvallisuushankintalakia, vaikka istuimet voisivat olla käytössä myös muissa kuin sotilaskäytössä olevissa ajoneuvoissa. (Mts. 48.)

Kaksikäyttötuote

Kaksikäyttötuotteet ovat tuotteita, jotka ovat sekä siviili, että sotilaalliseen käyttöön tarkoitettuja. Kaksikäyttötuotteet eivät täytä puolustustarvikkeen määritelmää. Esimerkkinä kaksikäyttötuotteesta voisi olla teknologia, palvelu ja muu hyödyke, jota normaalin siviililuontoisen käyttönsä tai sovelletuksensa ohella voidaan käyttää joukkotuhouhaseiden tai niiden maalin saattamiseen tarkoitettujen ohjusjärjestelmien kehittelyyn tai valmistukseen tai jotenkin muuten niillä voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä. (HE 76/2011, 46–47.)

Puolustustarvikkeen ja käsikäyttötuotteiden erona on myös se, että niiden vientivalvonta on säädetty laissa (Laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta 526/1996). (Mts. 47).

Kaksikäyttötuotteiden määritelmä on tarkemmin määritelty neuvoston asetuksen (2000/401/YUTP) liitteessä 1. Hallituksen esityksen mukaan (HE 69/1996, 18) kaksikäyttötuotteiden määritelmään kuuluvat myös esimerkiksi koulutus- tai rahoituspalvelut ja tietokoneohjelmat, joilla voi olla merkitystä sotilaallisille ohjelmille.

Esimerkkinä kaksikäyttötuotteesta Euroopan unionin tuomioistuimen tapaus C-337/05. Kyseessä oli Italian valtion helikoptereiden hankinta, joka liittyi kaksikäyttötuotteen määritelmään. Kyseisessä tapauksessa hankintayksikkö hankki helikoptereita, joilla oli selvä siviilitehtävä ja mahdollinen sotilaallinen käyttötarkoitus. Italian valtion mielestä perustelut riittivät täyttämään SEUT 346 1 b (296 1 b) edellytykset. Tässä tapauksessa Italian valtio oli lisäksi vedonnut Agustan valmistamien helikoptereiden tuotannon aloittamista varten saatujen tietojen luottamuksellisuuteen. Euroopan Unionin tuomioistuimen mukaan hankinnassa missä ostetaan varusteita, joiden käyttö sotilaallisiin tarkoituksiin on epävarmaa, on välttämättä noudatettava julkisten hankintasopimusten tekomenettelyjä koskevia sääntöjä. Näitä samoja sääntöjä on noudatettava hankittaessa helikoptereita sotilaallisille joukoille siviilikäyttöä varten. Agusta oli siten vedonnut tietojen luovuttamiseen. Unionin tuomioistuimen mukaan sillä ei ollut merkitystä, koska jäsenvaltio ei onnistunut esittämään syitä, joiden vuoksi tuotantoa varten toimitettujen tietojen luottamuksellisuus olisi taattu huonommin, jos tuotanto annetaan muiden yhtiöiden tehtäväksi, ovatpa nämä sijoittautuneet Italiaan tai muihin jäsenvaltioihin. (C-337/05, Mt.)

2. Rakennusurakat ja palvelut, jotka liittyvät puolustusmateriaalihankintaan

Toinen kohta, joka liittyy puolustusmateriaalihankinnan määrittelyyn, ovat rakennusurakat ja palvelut, jotka liittyvät suoraan lain kohdassa tarkoitettujen tavaroiden johonkin elinkaaren vaiheeseen (1531/2011 5 § kohta 2, 4).

Puolustus- ja turvallisuushankintalaki määrittelee elinkaaren vaiheen seuraavasti: elinkaari on kaikkia mahdollisia peräkkäisiä tuotteen vaiheita eli tutkimusta ja kehittämistä, teollista kehittämistä, tuotantoa, korjausta, nykyaikaistamista, muuttamista, ylläpitoa, huoltoa ja huollon järjestämistä, varastointia,

kuljetusta, koulutusta, testausta, poistoa ja hävittämistä (1531/2011 3 § kohta 23).

Jotta tavara, palvelu tai rakennusurakka voitaisiin katsoa liittyvän suoraan puolustustarvikkeen elinkaareen, joka on määritelty edellisessä kappaleessa, on näiden välisen yhteyden oltava niin läheinen, että kyseessä olevaa puolustustarviketta ei voitaisi käyttää tarkoituksenmukaisella tavalla ilman hankinnan kohteena olevaa tavaraa, palvelua, tai rakennusurakkaa. (HE 76/2011, 48.)

Esimerkkinä tähän kohtaan kuuluvista kokonaisuuksista voisivat olla asejärjestelmien testilaitteet, erityistyökalut sekä huollossa tai ylläpidossa käytettävät järjestelmäkohtaiset laitteet ja välineet. (Mts.48.)

3. Rakennusurakka tai palvelu, jota käytetään erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin

Kolmantena kohtana puolustusmateriaalin määrittelyssä tulee huomioida sotilaallisiin tarkoitukseen liittyvän rakennusurakan tai palvelun määrittely

Puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaan rakennusurakat ja palvelut, joita käytetään erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin, ovat puolustushankintoja. Tämän kohdan hankinnat eroavat edellisen kappaleen hankinnoista siten, että nämä hankinnat eivät suoraan liity puolustustarvikkeen elinkaareen, mutta niitä käytetään erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin. (HE 76/2011, 48.)

Esimerkkinä rakennusurakoista olisivat esimerkiksi sotilasalueella tehtävät rakennustyöt silloin, kun rakennusurakan kohde soveltuu erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin. Palvelusta esimerkkinä voisi olla hankittavat palvelut, joiden käyttötarkoitus liittyy kiinteästi sotilaalliseen maanpuolustukseen ja joille ei lähtökohtaisesti ole tarvetta muutoin markkinoilla. Esimerkkinä puolustusvoimien hankinnoista voisi olla kuljetus-palveluiden hankinnat. (Mts. 48.)

Puolustushankinnan käyttötarkoitus

Määritellessä puolustus- ja turvallisuushankintojen käsitteitä on hyvä tunnistaa, että tietyn tavarahan sisältyminen Euroopan unionin yhteiseen puolustustarvikeluetteloon ei kuitenkaan itsessään tee tavarasta lain määrittämässä mielessä puolustustarviketta, vaan sen tulee myös olla tarkoitettu käytettäväksi aseeseen, ammuksen tai puolustusmateriaalina puolustustoimien tai muun sotilaallisen organisaation toimesta.

Nykypäivänä erityisesti teknologian kehitys voi johtaa siihen, että Euroopan unionin yhteistä puolustustarvikeluetteloa ei vielä ole päivitetty eikä uutta osaa vielä sisällytetty osaksi luetteloa. Tällaisessa tilanteessa puolustustarvikeluetteloa tulee tulkita ja arvioida erityisesti sen käyttötarkoituksen perusteella. (Pekkala & Pohjonen 2012,718.)

Esimerkkinä korkeimman hallinto-oikeuden tapaus KHO 2010:47 sotilastuotteesta. Kyseessä oli Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen hankinta kääntöpöytälaitteesta. Tässä tapauksessa tarkasteltiin oliko kääntöpöytä sotilaalliseen käyttöön tarkoitettu vai siviilikäyttöön tarkoitettu tuote. Korkein hallinto-oikeus pyysi ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta siitä, onko hankintalainsäädäntöä sovellettava sellaiseen puolustushankintaan, josta on olemassa samankaltaisia sovelluksia myös siviilialalla. Kyse siis puolustushankinnasta, mutta siviilialalla on olemassa vastaavia tuotteita. Unionin tuomioistuin käsitteli esitettyä kysymystä: miten vuodelta 1958 olevaa luetteloa (ammukset ja sotatarvikkeet) tulisi tulkita. Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyseessä oli nimenomaan sotilaalliseen käyttöön tarkoitettu tuote. Perusteena oli, että pelkästään hankintayksikön määrittelemä käyttötarkoitus ei riitä, vaan tuotteella täytyy objektiivisesti tarkastellen olla nimenomaan sotilaallinen käyttötarkoitus. (C-615/10.)

Tämä tapaus on hyvä esimerkki myös sen vuoksi, että hankintayksikkö ei voinut turvautua poikkeukseen, koska hankintayksikkö ei ollut perustellut sitä, että olisi ollut tarpeen turvautua poikkeukseen valtion keskeisten turvallisuus- etujen turvaamiseksi. Kysymykseksi jää, milloin alun perin siviilikäyttöön tarkoitettua tuotetta on muutettu siinä määrin olennaisella tavalla, että sen on katsottava olevan objektiivisesti tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyt-

töön. Lisäksi tässä ratkaisussa korostuu hankintayksikön näyttötaakka ja perusteluvelvollisuus.

2.2 Turvallisuushankinnat

Puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaan mukaan turvallisuushankintoja ovat hankinnat jotka koskevat:

- 1.) *tavaroita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi turvallisuustarkoituksiin ja joiden hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja, sekä näiden tavaroiden osia tai osakokonaisuuksia;*
- 2.) *rakennusurakoita, tavaroita tai palveluita, jotka liittyvät suoraan 1 kohdassa tarkoitettujen tavaroiden johonkin elinkaaren vaiheeseen; taikka*
- 3.) *rakennusurakoita tai palveluita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi turvallisuustarkoituksiin ja joiden hankinnan toteuttamiseksi annetaan laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. (L 1531/2011 5 §, 4).*

Näihin kolmeen kohtaan liittyvät perustelut on tarkemmin avattu alempana alakohdissa 1-3.

Hallituksen esityksen mukaan turvallisuushankinnat ovat sellaisen tavaran, palvelun tai rakennusuran hankintaa, jonka toteuttaminen edellyttää lakiin perustuvia turvatoimenpiteitä. Hankinnat eivät kuitenkaan täytä puolutushankinnan edellytyksiä, koska ne eivät ole pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön soveltuvia. Turvallisuushankinnoissa on lähtökohtaisesti kyse valtion sisäisen turvallisuuden turvaamisesta. (HE 76/2011, 8-9.)

Turvallisuushankintoja ovat muun muassa poliisin, rajavartiolaitoksen, tullin ja vankeinhoitoviranomaisten sellaiset hankinnat, jotka sisältävät salassa pidettävää tietoa. Turvallisuushankinnat voivat liittyä myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. (Mts.9.)

1. Turvallisuustarvike

Puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaan lakia sovelletaan myös turvallisuustarkoituksiin käytettäväksi tarkoitettujen tavaroiden, näiden osien ja osakokonaisuuksien hankintaan. Näiden hankintojen ydin on, että näiden tavaroiden hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Turvallisuushankinnassa hankinnan kohden voi olla esimerkiksi laajasti yksityisen sektorin käytössä oleva siviilituote tai kaksikäyttötuote, mutta siihen liittyy turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. (Pekkala & Pohjonen 2012, 721.)

Lain mukaan turvallisuusluokiteltu asiakirja tarkoittaa asiakirjaa tai siihen sisältyviä tietoja, joihin lain tai lain nojalla annetun säännöksen perusteella on tehty turvallisuusluokkaa koskeva merkintä. (L 1531/2010, 3 § 14 kohta.)

Poliisin tai muun turvallisuusviranomaisen tietojärjestelmähankinnat kuuluvat myös lain piiriin kun kyseisessä järjestelmässä käsitellään sellaista turvallisuusluokiteltua tietoa, jonka julkituleminen voisi aiheuttaa vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle ja tästä johtuen myös hankinta sisältää turvallisuusluokiteltuja tietoja. (Pekkala, & Pohjonen 2012, 721).

Kuten puolustushankinnoissa myös turvallisuushankinnoissa tavaroiden osien ja osakokonaisuuksien hankinta kuuluu lain piiriin, esimerkiksi silloin kun kyse on tietojärjestelmän osan tai valvontalaitteiston hankinnasta, joka liittyy esimerkiksi poliisin tietojärjestelmään. (Mts. 722).

2. Rakennusurakat ja palvelut, jotka liittyvät turvallisuusmateriaalihankintaan

Rakennusurakan, tavarain tai palvelun on liityttävä läheisesti kohdassa 1 mainittuun tavarain elinkaaren vaiheeseen. Myös turvallisuushankinnassa kuten puolustushankinnassakin on, että tulee näiden välisen suhteen olla niin läheinen, että kohdan 1 mukaista tavaraa ei voitaisi käyttää tarkoituksenmukaisella tavalla ilman hankinnan kohteena tavaraa, palvelua tai rakennusurakkaa. (HE 76/2011,49.) Esimerkkejä tällaisista hankinnoista voisi olla esimerkiksi poliisin

tietojärjestelmäpalvelut, kun kyseessä olevien tietojärjestelmien hankintaan on liittynyt turvallisuusluokiteltuja asiakirja, tai tähän järjestelmään tehtävät lisähankinnat. (Mts. 49.)

3. Rakennusurakka tai palvelu, jota käytetään erityisesti turvallisuustarkoituksiin

Puolustus- ja turvallisuushankintalakia sovelletaan turvallisuustarkoituksiin tarkoitettujen rakennusurakoiden ja palvelujen hankintoihin. Edellytyksenä on, että hankinnassa annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten tekemät rakennusurakoiden tai palvelujen hankinnat voisivat olla kuulua kyseisen kohdan soveltamisen piiriin, jos niiden toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja ja hankinnan kohdetta käytetään turvallisuustarkoituksiin. (Pekkala & Pohjonen 2012, 722.)

2.3 Useita toimintoja koskevat hankintasopimukset ja hankintalain soveltaminen

Puolustusvoimissa tehdään puolustus- ja turvallisuushankintalain sekä hankintalain mukaisia hankintoja. Hankintaa suunnitellessa tulee hankintayksikön miettiä, kuuluuko hankinta puolustus- ja turvallisuushankintalain piiriin vai lain julkisista hankinnoista lain piiriin. Useita toimintoja koskevissa sopimuksissa joudutaan miettimään, kummanko lain mukaisesti hankinta toteutetaan.

Puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaan jos rakennusurakan, tai palvelun hankinta kuuluu osittain lain soveltamisalaan ja osittain hankintalain soveltamisalaan, on hankinta tehtävä tämän lain mukaisesti. Edellytyksenä kuitenkin on, että hankintaa ei voi tehdä kuin yhdellä ainoalla sopimuksella. (L 1531/2011, 6 §.)

Tällöin hankinnan jakaminen osiin ei olisi taloudellisesti, menetelmällisesti tai muuten mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voisi olla tavarahankinnassa tilanne, kun ase- tai muun puolustustarvikkeeksi katsottavan järjestelmän hankintaan liittyy myös siviilikäyttöön tarkoitettujen tuotteiden hankintoja. (Pekkala & Pohjonen 2012, 725.)

Hyvänä esimerkkinä palveluiden osalta voisi olla puolustusvoimien hankinta, missä joukko-osaston ajoneuvon kunnossapitopalveluiden ajoneuvoista osa on tarkoitettu siviilikäyttöön ja vain osa niistä on puolustustarvikkeeksi luettavia (Pekkala & Pohjonen 2012, 725).

Sekä tavara- että palveluhankinnoissa, jotka tehtäisiin tämän pykälän nojalla, tulee hankintaa arvioida kokonaisuutena niin, että hankintaa kuitenkin tulee toteutettua tarkoituksenmukaisesti. Syynä siihen, että hankintaa ei jaeta voi olla esimerkiksi turvallisuuteen tai viranomaisen toimintaan liittyvä syy.

Hankintayksikkö ei kuitenkaan saa tehdä hankintaa tämän lain kohdan mukaisesti yhdellä sopimuksella muidan hankintalakien säännösten kiertämiseksi. (L 1531/2011, 6 § 3 momentti.)

3 Salassapidettävät puolustus- ja turvallisuushankinnat

Puolustus- ja turvallisuushankintalakia ei sovelleta alla eriteltyjen hankintojen kohtiin, lain mukaista hankintaoikaisua (85 §) sekä valituskieltoa (104 §:n 2 momentti) lukuun ottamatta:

- 1) Jos hankinta on salassa pidettävä tai jos lain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikön antamaan sellaisia tietoja, joiden julkaiseminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusetuja;
- 2) viranomaisten väliseen puolustus- ja turvallisuushankintaan, tai
- 3) puolustus- ja turvallisuushankintaan jota koskevat momentin 2 kohdan a - d sekä kohtien 4-5 mukaiset velvoitteet (Puolustus- ja turvallisuuslaki 1531/2011, 7 §.)

Lain ensimmäisen kohdan hankinnoissa on kyseessä kahdenlaisia tapauksia, hankinta on salassa pidettävä tai jos lain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikön antamaan sellaisia tietoa, joiden julkaiseminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusetuja. Tämä jälkimmäinen kohta liittyy erityisesti sopimukseen Euroopan unionin (SEUT) määrätyksiin ja siksi käsittelen niitä erikseen.

Tässä tutkimuksessa en käsittele lain kohdan muita alakohtia (2-3) vaan rajaan tutkimuksen vain hankinnan pääkysymykseen liittyvään ensimmäiseen kohtaan.

Puolustus- ja turvallisuushankinta voidaan tehdä vedoten salassa pidettävyyteen, jos lain mukaiset perusteet täyttyvät.

3.1 Salassapidettävän hankinnan määritelmä

Salassa pidettävässä hankinnassa, hankinnan kohteen ja sisällön tuleminen julki voi aiheuttaa merkittävän yleisen tai yksityisen edun vaarantumisen (HE 76/2011, 9). Tämän kohdan hankintoihin liittyvät asiakirjat, joiden tuleminen julki voisi vaarantaa yleistä turvallisuutta. Salassa pidon tarvetta arvioidaan lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta mukaisesti.

Lain kohdan määrittelemät asiakirjat ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 ja 7-10 kohdan perusteella salassa pidettäviä. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisin on julkisuuslain 24 §:n kohta 10, joka määrittelee maanpuolustukseen liittyvien asiakirjojen salassa pidettävyydestä. (L 1999/621, 24 § 10 kohta.)

Kokonaan salassa pidettävällä hankinnalla tarkoitetaan hankintaa, jonka koko olemassaolo on perustelua pitää salassa. Tässä kohdassa tulee kuitenkin huomioida, jos hankinta sisältää sellaisia turvallisuusluokiteltuja tietoa, joiden suojaaminen edellyttää koko hankinnan salassapitoa niin tulee koko hankinta käsitellä salassa pidettävänä hankintana. (HE 76/2011, 10.)

Valtion keskeiset turvallisuusedut

Lain ensimmäiseen kohtaan liittyy myös valtion keskeisten turvallisuusetujen määritelmä. Tämän vuoksi on tärkeää määritellä, mitä tarkoittavat valtion keskeiset turvallisuusedut.

Kokonaisturvallisuuden käsite on laaja. Määrittelyssä sitä kuvataan tilanteeseen, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Elin tärkeät toiminnot turvataan viranomaisten yhteistyönä. (Valtioneuvoston periaatepäätös, 18.)

3.2 SEUT 346

Salassa pidettävien hankintojen määrittelyyn liittyy keskeisesti sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Se on niin sanottu konsolidoitu toisinto, jolla Euroopan yhteisön perustamissopimus on "ajantasaistettu" sisältämään kaikki siihen tehdyt muutokset. SEUT sopimus liittyy erityisesti puolustus- ja turvallisuushankintalain 7 §:n 1 kohdan loppuosan määrittelyyn.

SEUT- sopimuksen 346 artikla mahdollistaa jäsenvaltioiden poiketa unionin sääntelystä, jos jäsenvaltion keskeiset turvallisuusedut niin vaativat artiklassa asetettujen edellytysten täytyessä (HE 76/2011, 17).

Kyseinen artikla sisältää kaksi kohtaa. Artiklassa määritellään seuraavasti:

a) mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuussetujensa vastaiseksi;

b) jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuussetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan; nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön. (SEUT 2012/C 326/01, 346 artikla.)

Kun hankintayksikkö tekee hankintoja lain soveltamisalaa koskevan poikkeuksen mukaan, on hankintayksiköllä velvollisuus perustella edellytys kyseiselle poikkeukselle. Hankintayksikön on pystyttävä osoittamaan, että jos hankinta tehtäisiin lain säännöksiä soveltaen niin, miten keskeiset turvallisuusedut vaarantuisivat. Haastavaksi perustelut tekee se, että soveltamisala ei ole täysin yksiselitteisesti määritelty. (HE 76/2011, 13).

Turvallisuushankinnoissa hankittavan tavaran tai palvelun salassapitotarve voisi perustua esimerkiksi siihen, että hankintaa voi käyttää käyttötarkoituksensa vain jos hankinnasta ei anneta tietoja ulkopuolisille. Rajavalvonnassa käytössä olevat sähköiset seurantajärjestelmät voisivat olla esimerkki kyseisestä asiasta. Näissä tapauksissa seurannan kohteet eivät saa tietää käytössä olevista järjestelmistä. (Mts.53.)

Puolustus- ja turvallisuushankintalaki tai EU:n toiminnasta tehty sopimus eivät määrittele, mitkä ovat ”jäsenvaltioiden keskeiset turvallisuusedut”. Suomella on näin ollen oikeus päättää ja määritellä omat keskeiset turvallisuusetunsa tapauskohtaisesti.

Esimerkkinä voisi olla puolustusvoimien hankinta, joka on turvallisuuden kannalta niin tärkeä, että edes hankinnan kohteesta ei turvallisuussyistä voida kertoa mitään tai hankinnassa käsitellään sellaista tietoa, jonka salassa pidettävyyttä ei lain säännöksen ja sen menettelyt pysty turvaamaan. Tai tilanteessa, jossa hankinnan kohde ei ole salainen, mutta hankintaan liittyviä tietoja ei voida luovuttaa turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyvistä syistä toisen valtion kansalaiselle tulee kyseeseen poissulkemisperuste. (Mts. 53.) Poikkeuspykälää voidaan soveltaa niin puolustus- kuin turvallisuushankinnoissakin.

Artiklan toinen kohta on alakohta b, tämä artiklan kohta soveltuu vain puolustukseen liittyviin hankintoihin. Tässä artiklan kohdassa jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteen, jotka ne katsovat tarpeelliseksi keskeisten turvallisuusetujen turvaamiseksi. Nämä asiat liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon sekä kauppaan. (HE 76/2011,17.)

Tätä artiklan kohtaa sovelletaan, kun on kyse aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotannosta tai kaupasta ja hankinnan kohde on nimenomaan sotilaallinen. Tämän kohdan hankinnat eivät kuitenkaan saa heikentää siviilimarkkinoiden kilpailua. Tämä kohta soveltuu vain puolustukseen liittyviin hankintoihin. (Mts. 17.)

4 Julkisuusperiaate viranomaistoiminnassa

Suomen perustuslaki määrittelee julkisuuden periaatteet. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Laki määrittelee myös, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. (PL 731/1999, 12.2 §.)

Huomioitavaa on, että julkisuusperusoikeus kohdistuu vain viranomaisiin. Julkisuusperiaatteen rajoittamisen on perustuttava todellisiin syihin ja viranomaiset eivät näin ollen voi pelkästään oman harkintansa mukaan päättää julkisuuden toteuttamisesta tai sen rajoittamisesta. (Mäenpää 2016, 19.) Lisäksi viranomaisten vedotessa julkisuudesta poikkeamiseen on aina esitettävä perusteltu syy.

Julkisuutta säätelee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin säädetä. Lähtökohtana puolustus- ja turvallisuushankinnoille on julkisuus. Puolustus- ja turvallisuushankintojen salassapitoa arvioidaan julkisuuslain perusteella. (HE 76/2011, 9.)

Julkisuuslain 24 § määrittelee yleiseen etuun perustuvia salassapidon edellytyksiä.

4.1 Salassapidettävä hankinta ja julkisuusperiaate

Julkisuuslain 24 § on tutkimuksen kannalta keskeinen lainkohta, koska siinä olevissa kohdissa määritellään poikkeaminen julkisuuslain määrittelemistä julkisuuden velvoitteista. Julkisuuslakia tarkasteltaessa on huomattava, että salassapito voi kohdistua joko asiakirjaan tai asiakirjaan liittyvään tietoon. Julkisuuslaki sisältää yhteensä 32 salassapitokohtaa. Niistä kohta 10 on keskeinen tarkasteltaessa salassa pidettäviin puolustus- ja turvallisuushankintoihin liittyvää perustetta. (L 1999/621.) Lain kohdan muut tärkeät yleiseen etuun perustuvat salassapidon edellytykset ovat: kohta 1 ulkopoliittiset edut, kohta 7 turvajärjestelyt, kohta 8 varautumisasiakirjat sekä kohta 9 valtion turvallisuus. (mts.1999/621, 24 §.)

Oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta on julkisuuslain perusta. Jos julkisuutta joudutaan rajaamaan erityisin perustein, on huomioitava, että salassapito on aina erityistilanne ja sen on perustuttava laissa olevaan salassapitovelvollisuutta osoittavaan säännöksen. (Mäenpää 2016, 1.)

Salassa pidettävä puolustus- ja turvallisuushankinta on hankinta, joka on kokonaan salassa pidettävä eikä tietoa hankinnasta voida antaa. Nämä hankin-

nat voivat olla myös osittain salassa pidettäviä, mikä tarkoittaa sitä, että niihin voi sisältyä osakokonaisuuksia, jotka määritellään salassa pidettäviksi. Näistä hankinnoista ei missään hankintaprosessin vaiheessa voida julkistaa tietoa hankintamenettelyistä tai asiakirjojen sisällöstä. (HE 76/2011, 10.)

Miten julkisuuden periaatteet siis kulkeutuvat salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen periaatteisiin? Pohjana on perustuslaki, joka määrittelee julkisuuden periaatteet viranomaisille. Julkisuusperiaate on tarkemmin kuvattu julkisuuslaissa, jonka mukaan myös puolustus- ja turvallisuushankintojen julkisuutta arvioidaan. Salassa pidettävät hankinnat ovat näiden määräysten ulkopuolella, tietyin puolustus- ja turvallisuushankintalain sekä julkisuuslain perusteluiden mukaisesti. Se tarkoittaa sitä, että näitä periaatteita voidaan myös soveltaa näissä hankinnoissa salassa pidettävyys huomioiden. Siksi on tärkeää ymmärtää julkisuuslain keskeiset käsitteet ja periaatteet.

4.2 Julkisuuslain mukaiset viranomaiset

Julkisuuslaki määrittelee viranomaiset, joita koskee julkisuusperiaate. Tällaisia viranomaisia ovat valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset, kunnalliset viranomaiset, Suomen Pankki, mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitos sekä muut itsenäiset julkiset laitokset, eduskunnan virastot ja laitokset sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvista tehtävistä maakunnassa. (L 1999/621, 4 §.)

Puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaiset hankintayksiköt ovat Valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset sekä valtion liikelaitoksista annetun mukaiset liikelaitokset ja erityisalojen 5 §:n mukaiset hankintayksiköt, jotka kuuluvat julkisuuslain määrittelemien viranomaisten listaan ja ovat näin velvollisia noudattamaan julkisuusperiaatetta. (L 1531/2011, 4 §.)

Asiakirjajulkisuus on julkisuusperiaatteet keskeisin toteutumismuoto. Muita toteuttamistapoja ovat asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus, käsittelyn julkisuus, tiedottaminen sekä hyvä tietohallinto (Mäenpää, 2016, 17).

4.3 Julkisuuslain mukaiset asiakirjat

Julkisuuteen liittyvät asiakirjat, viranomaisen asiakirjat sekä tallenteet. Julkisuutta käsiteltäessä on ymmärrettävä mitä tarkoittaa lain määrittelemä asiakirja, viranomaisen asiakirja tai tallenne.

Asiakirjoilla tarkoitetaan kirjallisen tai kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttösä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla (L 1999/621, 5 §.)

Julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirjan käsite on todella laaja, poisluokien lain mainitsevat poikkeukset viranomaisen asiakirjan määrittämisessä. Viranomaisen asiakirjan määrittelyssä tarkoitetaan asiakirjaa, joka on viranomaisen hallussa. Asiakirjan on laatinut viranomainen tai sen palveluksessa oleva. Määrittelyiden mukainen asiakirja voi myös olla asiakirja, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. (Mts. 5 §.) Julkisuusperiaate siis nimenomaisesti koskee perustuslaissa mainittua viranomaisen asiakirjaa.

Puolustus- ja turvallisuushankintojen kannalta olennaisia ovat julkisuuslaissa määritellyt asiakirjat. Oheisessa on laajentaen tulkittu julkisuuslain asiakirjoja soveltuvaksi hankintaprosessiin: 1) Hankintailmoitus 2) Tarjouspyyntö 3) tarjouksen täydennyspyyntö 4) erilaiset hankintaa edeltävät tietopyynnot 5) tarjousten avauspöytäkirjat 6) tarjousten käsittelyä varten tehdyt selvitykset ja muut dokumentit 7) päätös ehdokkaan tai tarjoajan sulkemisesta pois tarjouskilpailusta 8) päätös hankinnan keskeyttämisestä 9) hankintapäätös kaikkine siihen liittyvine asiakirjoinaan sekä hankintapäätöksestä annetut tiedotteet ja 10) hankintasopimus. Myös hankintayksikölle toimittamat tarjoukset, ehdokaiden toimittamat ilmoitukset rajoitetussa menettelyssä ja niihin liittyvät tiedustelut. (L 1999/621, 5.2 §.)

4.4 Asiakirjan osajulkisuus

Salassa pidettävä puolustus- ja turvallisuushankinta voi olla myös osittain julkinen. Asiakirjaan voi sisältyä siis sekä julkisia että salassa pidettäviä tietoja. Näissä tilanteissa julkisuus kohdistuu vain asiakirjan julkiseen osaan ja viranomaisen on annettava tietoa niistä julkisista osista, niin ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Viranomaisella on siis velvollisuus eritellä selkeästi julkinen ja salassa pidettävä tieto. Osajulkisuudessa tulee kuitenkin huomioida se, että hankinta voi luonteeltaan olla sellainen, että siitä ei ole mahdollista antaa osaa tietoa niin, että sen kokonaisuus ei paljastu ja samalla salassa pidettävä tieto vaarantuu. (Mäenpää, 143.)

4.5 Salassapitomerkintä

Salassapito- ja suojaustasomerkinnän tekemisestä säädetään julkisuuslaissa sekä asetuksella valtion tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (tietoturvallisuusasetus 681/2010). Viranomaisen asiakirjaan on tehtävä merkitä sen salassa pitämisestä. Merkintä on viranomaisen kannanotto salassa pidettävyydestä sisältäen perusteet merkinnän salassapitoperusteeseen. Salassapito-merkinnän siis tulee sisältää julkisuuslain kohta, johon salassapito perustuu ja mitkä kohdat asiakirjasta ovat salassa pidettäviä. Tässä on kuitenkin huomioitava, että vaikka viranomainen olisikin tehnyt merkinnän salassa pidettävyydestä asiakirjaan, on viranomaisen silti aina arvioitava julkisuuslain nojalla, voidaanko asiakirjasta antaa tietoa. (L 1999/621, 25 §.)

Salassa pidettävän voimassaoloaika määräytyy julkisuuslain mukaisesti. Lain mukaan asiakirjaa ei saa pitää salassa kuin määrätyn ajan tai kun asiakirjan salassa pidettäväksi määrännyt viranomainen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen. Yleinen salassapitoaika asiakirjalle on 25 vuotta (Mts. 31.1 §, 31.2 §).

5 Hankintaprosessi

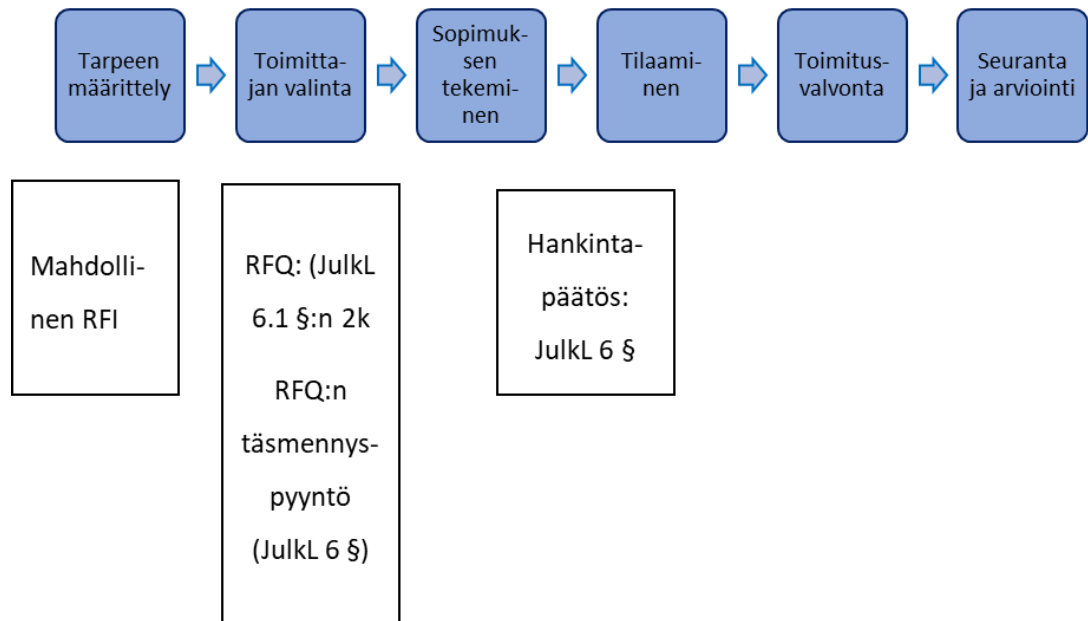
Ennen kuin hankintayksikkö määrittelee hankintaprosessejaan, on sillä oltava hankintatoimen strategia. Siinä määritellään mikä on hankintayksikön suunta pitkälle ajalle suunniteltuna. Hyvä hankintatoimen strategia ottaa huomioon sisäiset asiakkaat, hankintamarkkinat sekä parhaat käytännöt hankinnoista. (Huuhka 2017, 70.)

Hankintayksikön hankintastrategia taas määrittelee tietyn määritellyn hankinnan osa-alueen, mitä tullaan ostamaan ja miten. Hankintastrategia tarkoittaa keinoja ja menetelmiä, joilla määriteltäisiin hankintayksikön tavoitteisiin päästään (Mts. 70.)

Hankintayksikön hankintaprosessi voidaan kuvata monella eri tavalla. Hankintaprosessi voidaan määrittelyssä jaotella useaan eri osaan tai kuvata muuttaman pääkohdan mukaisesti.

Laajemmassa määrittelyssä hankintaprosessi voidaan jaotella kolmeen eri vaiheeseen: 1) Hankintojen valmisteluvaihe 2) hankintojen kilpailutus sekä 3) Hankintojen sopimuskausi.

Alla olevassa kuvassa (kuvio 2) on hankintaprosessi kuvattu avattu yksityiskohtaisesti. Tämä hankintaprosessi on tehty mukaillen Sanna Niemisen kirjaan kuvaamaa hankintaprosessia. Tässä prosessiin on merkitty vielä vaiheet, joissa hankinnan kannalta tulee vielä määritellä hankintaan liittyvien asiakirjojen julkisuus.



Kuvio 2. Hankintaprosessi (Nieminen 2016, muokattu)

Hankintaprosessi käynnistyy tarpeen määrittelyllä. Hankintayksikön on määriteltävä mitä halutaan hankittavalta tavaralta tai palvelulta. Kun hankintaan tavaraa, on määrittely tehtävä tarkasti tekniset yksityiskohdat huomioon ottaen (Nieminen 2016, 54.)

Palvelua hankittaessa on tarpeen määrittely haastavampaa. Hankintayksikön tulee määritellä, mikä on palvelun loppu tulos eli mitä palvelulta halutaan. Jos palvelun tulosta ei pystytä kuitenkaan tarkkaan määrittelemään, voidaan määritellä vain palveluun tarvittava resurssi. (Mts. 55–56.)

Seuraavana hankintaprosessissa on toimittajan valinta. Tämä kohta pitää sisällään hankintamenettelyn valinnan, tarjouspyynnön laatimisen, julkisessa hankinnassa hankintailmoituksen julkaisemisen sekä tarjouspyyntöasiakirjojen lähettämisen. Toimittajat tekevät tarjoukset ja lähettävät ne määräajassa hankintayksikölle. Hankintayksikkö taas vastaanottaa tarjoukset sekä tarkastaa Tarjoajien kelpoisuuden sekä vertailee tarjoukset. Kun voittaja on valittu, tehdään hankintapäätös sekä informoidaan tarjoajia valinnasta. (Pekkala & Pohjonen 2012, 24–26.)

Kolmantena vaiheena on sopimuksen tekeminen. Huomattava on kuitenkin, että aina ei sopimusta tarvitse tehdä vaan tarjoukseen voidaan vastata suoraan myös ostotilauksella. (Nieminen 2016, 67.)

Tilaaminen tarkoittaa hankintaprosessin vaihetta, missä toimittajalle lähetetään tieto (ostotilaus), mikä yksilöi hankittavan kokonaisuuden (Mts. 71).

Toimitusvalvonta on tärkeä osa hankintaprosessia. Jos kaikki menee hankinnassa hyvin, ei varsinaista toimitusvalvontaa tarvita. Toimitusvalvonta tarkoittaa sitä, että pidetään perusvaatimuksista kiinni eli laatu, määrä, hinta ja toimitusaika tulee olla kunnossa. Jos näin ei ole, tulee toimittajaa reklamoida. (Mts. 74–75.)

Viimeisenä hankintaprosessissa on seuranta ja arviointi. Tämä tarkoittaa numeerista seurantaa, missä mittaamalla kerätään systemaattisesti tietoa prosessissa ja pyritään sen kautta kehittämään toimintaa. (Mts. 76.)

Julkisessa hankinnassa tähän liittyy myös jälki-ilmoituksen julkaiseminen HILMA kanavaa pitkin kaikissa EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa ja se on julkaistava 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen kirjoittamisesta. (Pekala & Pohjonen 2012, 26.) Hankintaprosessi on samanlainen kaikissa julkisissa hankinnoissa.

6 Tutkimuksen toteuttaminen

Tapaustutkimus (Case-tutkimus) on tutkimusstrategia, jolla ei ole oma metodologiaa. Tapaustutkimus on sekoitus laadullista ja määrällistä tutkimusta ja se hyödyntää laadullisen tutkimuksen tiedonkeruumenetelmiä; dokumentointi, havainnointi ja teemahaastattelut. Aineistoa analysoidaan usein sisältöanalyysin avulla. (Kananen, 2013, 23.)

Tapaustutkimus on kokonaisvaltainen tutkimus, mikä on laajempi kuin laadullinen tutkimus. Tapaustutkimus voi hyödyntää myös määrällisen tutkimuksen tiedonkeruumenetelmiä. Kohteena tapaustutkimuksessa on vain

yksi ilmiö. Ilmiöstä pyritään antamaan mahdollisimman hyvä kuvaus sekä siihen pyritään perehtymään syvällisesti. (Mts. 28.)

Luonteenomaista tapaustutkimuksessa on yksilöllistäminen.

Tapaustutkimuksella haetaan aina tietoa yksittäisestä tapauksesta, mikä pyritään kuvaamaan mahdollisimman tarkasti ja ymmärtämään sitä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tapaustutkimus vastaa kysymyksiin kuinka ja miksi. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2015, 181, 185.)

Ero laadullisen tutkimuksen ja tapaustutkimuksen välillä on heikko.

Laadullisessa tutkimuksessa usein käytetään vain yhtä laadullisen tutkimuksen mentelmää, kun taas tapaustutkimus pyrkii hyödyntämään useita eri menetelmiä tapauksen ratkaisemiseksi. (Kananen, 2013, 56.)

Tässä tutkimuksessa on kyseessä tapaustutkimus, jossa käytetään kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tutkimuksen kohteena on yksi tapaus, rajattu kokonaisuus. Ilmiötä salassa pidettävät puolustus- ja turvallisuushankinnat pyritään ymmärtämään syvällisesti ja laatimaan siitä tarkka kuvaus. Tutkimuksen tekijä on tutkimuksen aikana työssä toimeksiantajalla, joten rooli on osallistuva havainnoija.

Tutkimuksen aikana ei pyritä muutokseen. Tavoitteena oli saada kokonaisvaltainen käsitys siitä, milloin puolustusvoimat voivat toteuttaa hankinnat salassapidon perusteiden sekä miten salassapidon edellytykset on otettu huomioon hankinnan eri vaiheissa.

Keskeiseksi tutkimusmenetelmäksi on valittu aineistolähtöinen tutkimus.

Aineistoa kerätään dokumenttien sekä havainnoinnin avulla. Havainnointi tapahtui arkipäivän työelämässä, ilmiön todellisessa ympäristössä.

Havainnoinnin dokumentointi on kuvattu kohdassa 6.1. Osallistuva

havainnointi on luonteeltaan passiivista, sillä tutkija ei vaikuta tilanteen

kulkuun olemalla läsnä tilanteessa vaan pyrkii keräämään havaintoja

tilanteesta. Tutkimuksessa ei hyödynnetty haastatteluita, koska

tutkimuskysymykset olivat luonteeltaan sellaisia, että niihin luotettavat

vastaukset saatiin tutkimalla olemassa olevaa aineistoa ja tekemällä niistä analyysiä.

Tutkimuksen lähtökohtana on, että salassa pidettävät hankinnat kuuluvat Puolustus- ja turvallisuushankintalain soveltamisalan ulkopuolelle, mutta niihin on silti sovellettava julkisten hankintojen peruseriaatteita soveltavin osin.

Tässä tutkimuksessa haetaan perusteluja puolustus- ja turvallisuushankintojen salassapidolle sekä tutkitaan, miten salassapidon edellytykset on otettu huomioon Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen hankintaprosessin eri vaiheissa. Tutkimus rajataan kuitenkin niin, että tässä tutkimuksessa ei tarkemmin eritellä salassa pidettävyyteen liittyviä asiakirjojen leimaamista, mikä tarkoittaa sitä, että ei kuvata sitä, mitkä ovat asiakirjojen salassapitoileimaukset ja niiden merkitykset vaan keskitytään Euroopan direktiivien sekä suomen lainsäädännön ja puolustusvoimien oman ohjauksen näkökulmasta salassapidon huomioimiseen.

Koska salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen hankintaprosessi eroaa normaalista hankintaprosessista, on teoriaosaan sisällytetty kuvaus normaalista hankintaprosessista.

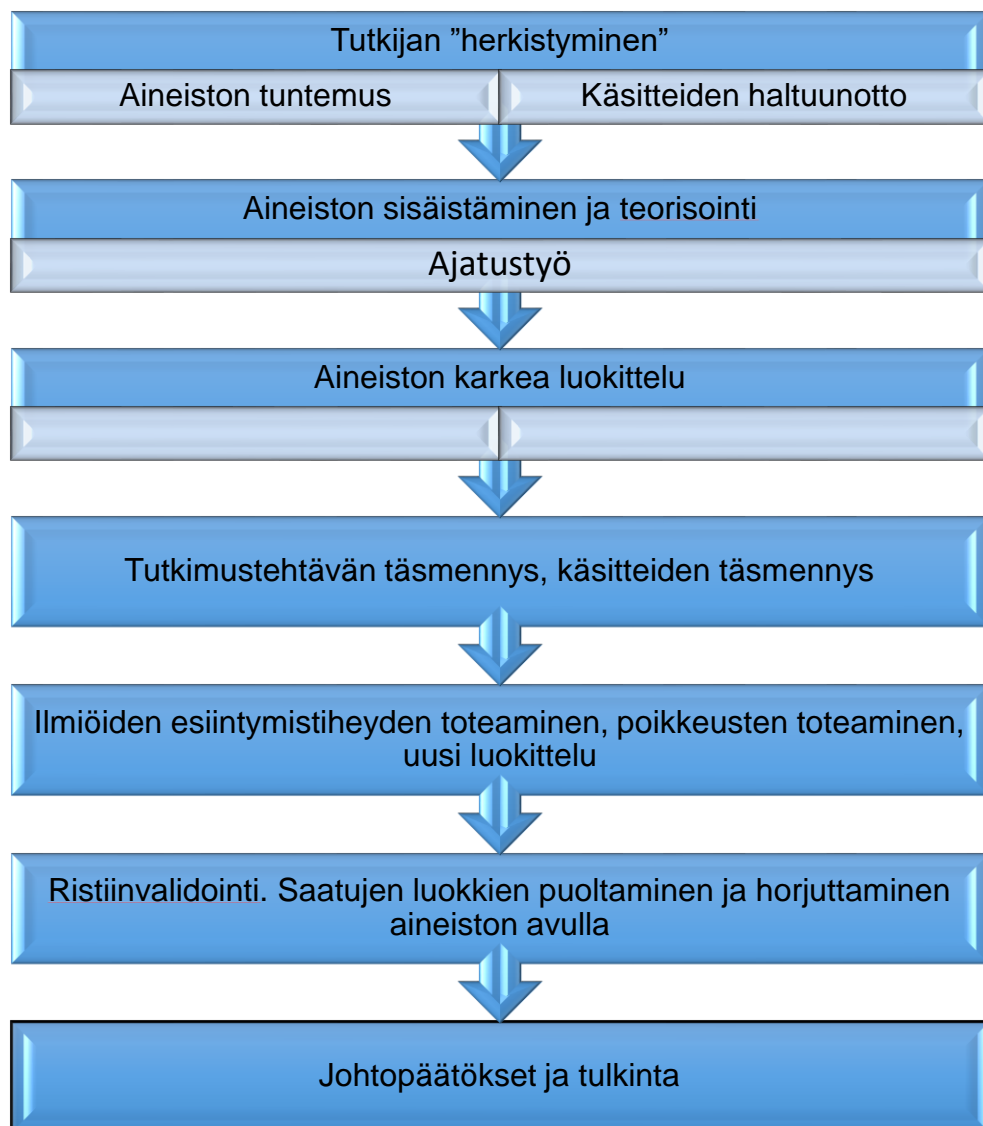
6.1 Tutkimuksen prosessi

Tutkimuksen pääkysymykset olivat:

- 1.) Mitkä ovat puolustus- ja turvallisuushankintojen salassapidon edellytykset
- 2.) Miten salassapito on otettu huomioon salassa pidettävän puolustus- ja turvallisuushankintaprosessin eri vaiheissa.

Näihin kysymyksiin haetaan vastausta kvalitatiivisin tutkimusmenetelmin eli perehtymällä puolustusvoimien hankintamääräyksiin ja – ohjeisiin.

Aineiston analyysissä käytetään sisällön analyysiä. Tämä on kuvattu oheisessa kuviossa (kuvio 3). Aineistolähtöisessä sisällön analyysissä tutkimuksessa tavoitteena on löytää tutkimusaineistosta toiminnan logiikka. Tutkimustavassa työ aloitetaan keräämällä lähdeaineistoa, minkä jälkeen tutkimusaineisto pelkistetään. Tässä vaiheessa materiaalista karsitaan kaikki epäolennainen informaatio. Sen jälkeen materiaali jäsenellään johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Viimeisenä vaiheena aineistosta tehdään analyysi ja pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin. (Vilkkä 2005, 140.)



Kuvio 3. Sisällön analyysin vaiheet Syrjäläisen (1994) mukaan

Koska tutkimuksen tekijä työskentelee lähellä hankintoja, asiakirja-aineiston tueksi käytetään omakohtaista osallistuvaa havainnointia.

Havainnoinnissa tutkija seuraa tutkimuksen kohteen toimintaa. Havainnoinnilla yritetään löytää sellaista tietoa, jota ei muuten ole esimerkiksi haastatteluilla mahdollista saada. Esimerkkinä tällaisesta tiedosta on ns. "hiljainen tieto", jota ei voi saada kuin havainnoimalla. (Kananen, 2013, 88–89.)

Havainnoilla haettiin laajempaa ymmärrystä siitä, miten salassapidon edellytykset on otettu huomioon hankintaprosessin eri vaiheissa. Tämä jatkuva havainnointi tarkoitti havainnointia ja vapaamuotoista keskustelua hankinta-alan henkilöstön kanssa. Hankinta-alan henkilöstön kanssa käydyt keskustelut auttoivat ymmärtämään tutkimuskysymykseen liittyvän hankintoihin perusteluihin liittyvän ongelman. Tutkija kirjasi havainnoinnin tulokset muistiinpanoihin ja hyödynsi niitä tutkimustulosten käsittelyssä.

6.2 Tutkimusaineiston keruu ja analysointi

Tutkimuksessa tutustuttiin puolustusvoimien ohjeistukseen: ministeriötason ylempään strategiseen ohjeistukseen, määräyksiin ja asetuksiin sekä Pääesikunnan antamaan ohjeistukseen sekä Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen omaan ohjeistukseen. Lisäksi tutkija keräsi aineistoa havainnoimalla. Empiirisen tutkimuksen prosessi, aineiston kerääminen ja analysointi on esitetty kootusti taulukossa 2.

Taulukko 2. Tutkimusaineiston kerääminen ja analysointi

TUTKIMUSKY- SYMUKSET	AINEISTON KERUU	SYNTYNYT AINEISTO	ANALYSOINTI
1. Salassapidon edellytykset puolustus- ja turvallisuushankinnassa	lait ja asetukset sekä aiheeseen liittyvä kirjallisuus. Esimerkki oikeustapaukset. (lähdeluettelo): niiden vaikutus hankintojen salassa pidettävyyteen	Tutkijan ymmärtämisestä ja sisällön tuntemisesta syntynyt teoreettinen viitekehys	Tutkijan sisällön tuntemus teoreettisesta viitekehuksesta
2. Miten salassapidon edellytykset tulee ottaa huomioon hankintaprosessin eri vaiheissa	lait ja asetukset, kirjallisuus (kts. lähdeluettelo) sekä puolustusvoimien omat sisäiset ohjeet ja määräykset	Tutkijan ymmärtämisestä ja sisällön tuntemisesta syntynyt teoreettinen viitekehys yhdistettynä tutkimustuloksiin	Tutkijan sisällön tuntemus vaikuttaneesta teoreettisesta viitekehuksesta, analysoituna toimeksiantajan salassa pidettävien hankintojen hankintaprosessiin
	Havainnointi (Tutkimuskysymys 2)	Käytännön näkökulma tutkittavaan osana tuloksia. Osaamisen kehittäminen esimerkkinä.	Toimeksiantajan toiminnan analysointia passiivisella osallistuvalla havainnoinnilla

Tutkimuskysymysten selvittämiseksi tutkimuksessa kartoitettiin tutkimuskysymyksiin vaikuttava Euroopan laajuinen puolustus- ja turvallisuushankintoihin vaikuttava ohjeistus (direktiivit) sekä aiheeseen liittyviä aiempia oikeustapauksia, jotta saatiin teoriapohjaa puolustusvoimien puolustus- ja turvallisuushankinnoissa sovellettaville laeille, asetuksille, sisäisillä määräyksillä ja ohjeille. Tutkimuksessa kartoitettiin myös toimeksiantajan nykyinen salassa pidettävien hankintojen hankintaprosessi, jotta tiedetään, miten salassapidon perusteet ja salassa pidettävyys on tällä hetkellä huomioitu hankintaprosessin eri vaiheissa. Tutkimuksen pääkysymysten tueksi tutkittiin aiheeseen liittyvää kirjallisuutta, jossa on ohjeistettu toimimista salassa pidettävissä hankinnoissa.

Lisäksi tutkija teki osallistuvaa havainnointi. Tutkija on työskennellyt puolustusvoimissa 15 vuotta ja hänellä on laajaa näkemystä ja osaamista julkisista hankinnoista. Ohessa aineiston keruuta ja analysointia tutkija havainnoi jatkuvasti ympäristöään ja keskusteli muiden salassa pidettävien hankintoja tekevien asiantuntijoiden kanssa. Näitä havainnointitilanteita ei varsinaisesti dokumentoitu.

6.3 Aineiston analysointi

Tutkimuksessa aineistoa analysoidaan sisällönanalyysin avulla. Analysoinnissa on sovellettu induktiivista eli aineistolähtöistä tutkimustapaa. (Tuomi, J. & Sarajarvi, A, 2004, 93.)

Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä, joka voi olla joko yksittäinen metodi tai laajemmin ymmärrettävä analyysikokonaisuuksien teoreettinen kehys. Sisällönanalyysilla voidaan analysoida kirjoitettua ja suullista kommunikaatiota. Sen avulla kerätty tietoaineisto tiivistetään niin, että voidaan tarkastella tutkittavien ilmiöiden ja asioiden merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä. Sisällönanalyysilla pyritään luomaan hajanaisesta aineistosta selkeää ja yhtenäistä informaatiota, jotta tulkinta ja johtopäätösten teko on mahdollista. Laadullisen aineiston analyysissa voi päättelyn logiikka olla induktiivinen eli aineistolähtöinen, deduktiivinen eli teorialähtöinen tai abduktiivinen eli teoriaohjaava. (Tiedon analysointi.)

6.4 Validiteetti ja reliabiliteetti

Tutkimuksen luotettavuus ja laatu pitää aina varmistaa (Kananen, 2010, 69). Johtuen siitä, että tapaustutkimuksella ei ole olemassa omaa metodologiaansa myös luotettavuuskysymysten käsittelyssä käsitteiden reliabiliteetti ja validiteetti johdetaan joko laadullisesta tai määrällisestä tutkimuksesta valitun lähestymistavan mukaisesti. Luotettavuustarkastelu on sen vuoksi haastavaa, että nämä käsitteet ymmärretään eri tavalla kvalitatiivisessa ja kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Tutkimuksen luotettavuudella tarkoitetaan sitä, kaikki vaiheet tehdään oikein. (Mts. 114.)

Tapaustutkimuksessa parhaiten tutkimuksen laatua ja luotettavuutta voidaan arvioida dokumentoinnin avulla. Tutkimuksessa tämä tarkoittaa sitä, että kaikki tutkimusprosessin valinnat on kirjattu ja niille tehty perustelut. Tavoitteena tarkalla dokumentoinnilla on näyttää ulkopuoliselle lukijalle valintojen oikeellisuus sekä todistelun aukottomuus. (Mts.116)

Kanasen (2013, 117) mukaan Laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuskriteeristö soveltuu parhaiten tapaustutkimuksen luotettavuustarkasteluun. Kvalitatiivisen tutkimukset vaiheet ovat:

1. Luotettavuus (Credibility)
2. Siirrettävyys (Transferability)
3. Riippuvuus (Dependability)
4. Vahvistettavuus (Confirmability)

Luotettavuudella tarkoitetaan koko tutkimuksen luotettavuutta jokaisessa vaiheessa. Siirrettävyydellä tarkoitetaan tutkimustulosten pitävyyttä vastaavanlaisessa tilanteessa. Arvioitavuudella tarkoitetaan sitä, että kaikki ratkaisut on oikein dokumentoitu ja valinnat kaikissa vaiheissa hyvin perusteltu. Riippuvuus tarkoittaa sitä, että aineistoa tulee osata soveltaa oikein ja aineistoa on hankittu riittävästi. Vahvistettavuudella tarkoitetaan sitä, että valmis aineisto luetutetaan ja tulkitaan sillä, jota se koskee. (Mts. 119–122).

Laadulliseen tutkimukseen liittyy paljon tutkijan omia valintoja. Nämä valinnat alkavat jo tutkimussuunnitelman suunnittelussa kulkien läpi koko prosessin raportointiin saakka. Tutkijalla saa itse päättää ilmiön, mitä tutkii ja itse päättää teoreettiseen viitekehykseen valittavan aineiston tutkimuksen tueksi. Lisäksi

tukijalla on oikeus päättää kuinka tutkimuksen toteuttaa. Tutkimuksen lopputulos on aina tutkijan subjektiivinen näkemys tutkitusta ilmiöstä.

Tätä tutkimusta ohjaavat toimeksiantaja Puolustusvoimien Logistiikkalaitos sekä Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Toimeksiantajalle tutkimuksen merkitys on toinen kuin oppilaitokselle; toimeksiantaja haluaa lopputuloksen, jolla on merkitystä. Toimeksiantajalle tämän tutkimuksen merkitys on löytää salassapidon edellytykset selkeästi osaksi olemassa olevaa ohjeistusta ja näin täyttää Suomen velvollisuus jäsenvaltiona perusteellisiin perusteluihin poikkeuksien käytössä.

Tässä opinnäytetyössä työn luotettavuutta pidettiin yllä dokumentoimalla kaikkia vaiheita sekä kriittisesti otettiin huomioon se, että osa tiedosta esimerkiksi puolustusvoimien hankintaohjeistus on muuttumassa ja siltä osin ohjeistus saattaa osittain olla vanhentunutta. Lisäksi valmis opinnäytetyö luetutetaan toimeksiantajalla Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksella riittävän laadun varmistamiseksi. Lisäksi aineisto luetutetaan varatuomari Juhani Matinlassilla. Varatuomari on työskennellyt juuri näiden salassa pidettävien hankintojen erikoisosaajana ja tämä tuo merkittävän lisäarvon tutkimuksen laatua arvioitaessa. Varatuomari on tutkimuksen ajan arvioinut työn etenemistä.

Tutkimuksen siirrettävyys tarkoittaa sitä, että nyt löydetty periaatteet pätevät kaikissa salassa pidettävissä puolustus- ja turvallisuushankinnoissa sekä salassa pidon edellytykset koskevat kaikkia jäsenvaltioita.

Tässä tutkimuksessa aineistoa on kerätty laajalti ottaen huomioon, että aiempaa tutkimustietoa tästä aiheesta ei ole olemassa. Lähtökohtaisesti aiheeseen liittyvää aineistoa on vähän, mikä toi haastetta aineiston keräämisessä ja oikean tiedon löytämisessä. Tutkimuksessa on kuitenkin löydetty riittävä ja oikea määrä aineistoa tutkimusongelman ratkaisemiseksi ja tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi.

7 Tutkimustulokset

Tutkimuksessa tutkittiin salassapidon edellytyksiä salassa pidettävissä puolustus- ja turvallisuushankinnoissa sekä puolustusvoimien salassa pidettävien

hankintojen hankintaprosessia. Hankintaprosessia tutkittiin kokonaisuutena, miten niiden ohjeistus etenee puolustusvoimissa asteittain. Hankintaprosessin tutkiminen sisältää puolustus ja turvallisuushankintojen salassapidon edellytysten tarkastelun.

Kuvaan ensin puolustusvoimien hankintaprosessin ohjeita ja määräyksiä. Ne ovat tärkeä osa kokonaisuutta, koska puolustusvoimien organisaatio on hierarkkinen ja määräykset ja ohjeet tulevat hankintayksikölle ylempää. Osana tutkimusta kuvaan, miten puolustusvoimissa on tällä hetkellä otettu huomioon salassa pidettävät puolustus- ja turvallisuushankinnat sekä miten on ohjeistettu salassa pidettävyys näissä hankinnoissa.

7.1 Puolustusvoimien salassapidettävien hankintojen hankintaprosessi ja siihen liittyvä ohjeistus

Puolustusvoimien organisaation rakenteen vuoksi on tärkeää kuvata koko hankintaprosessi ministeriöstä toteuttavaan tutkimuksen toimeksiantajaan Puolustusvoimien Logistiikkalaitokseen saakka. Mistä ohjeistus lähtee ja miten sen jakautuu Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen ohjeisiin ja toimintatapoihin?

7.1.1 Puolustusvoimien hankintatoimen johtaminen, ohjaus ja organisointi:

Hankintatoimen ohjaus jakautuu normiohjaukseen, strategiseen ohjaukseen sekä hankintojen toteutuksen ohjaukseen. Työ- ja elinkeinoministeriö toteuttaa julkisten hankintojen yleistä normiohjausta. Valtiovarainministeriö toteuttaa normiohjausta ja vastaa valtionhallinnon hankintatoimen strategisesta ohjauksesta. (Puolustusvoimien Hankintamääräys 2015, 13.)

Puolustusministeriö (myöhemmin PLM) vastaa hankintatoimen ohjauksesta ja toteutuslinjoista. Lisäksi PLM:n vastuulla on keskitetyistä menettelyistä sopimisesta sekä siitä, että sovittuja tai määrättyjä koko valtiokonsernia koskevia keskitetyn kilpailuttamisen menettelyjä noudatetaan. (Mts.15.)

Valtiovarainministeriön (VM) vastuulle kuulu myös valtionhallinnon hankintatoimen yleinen ohjaus. VM myös laatii valtion hankintastrategian. Valtion han-

kintastrategialla ohjataan hallintoa yleiset konsernilinjaukset huomioiden sekä sillä myös tuetaan ministeriöitä hallinnonalojen hankintastrategioiden toimeenpanossa. Tavoitteena on edistää valtiontalouden kannalta avointa ja taloudellista hankintaa ja siihen liittyvää logistiikkaa.(Mts.13.)

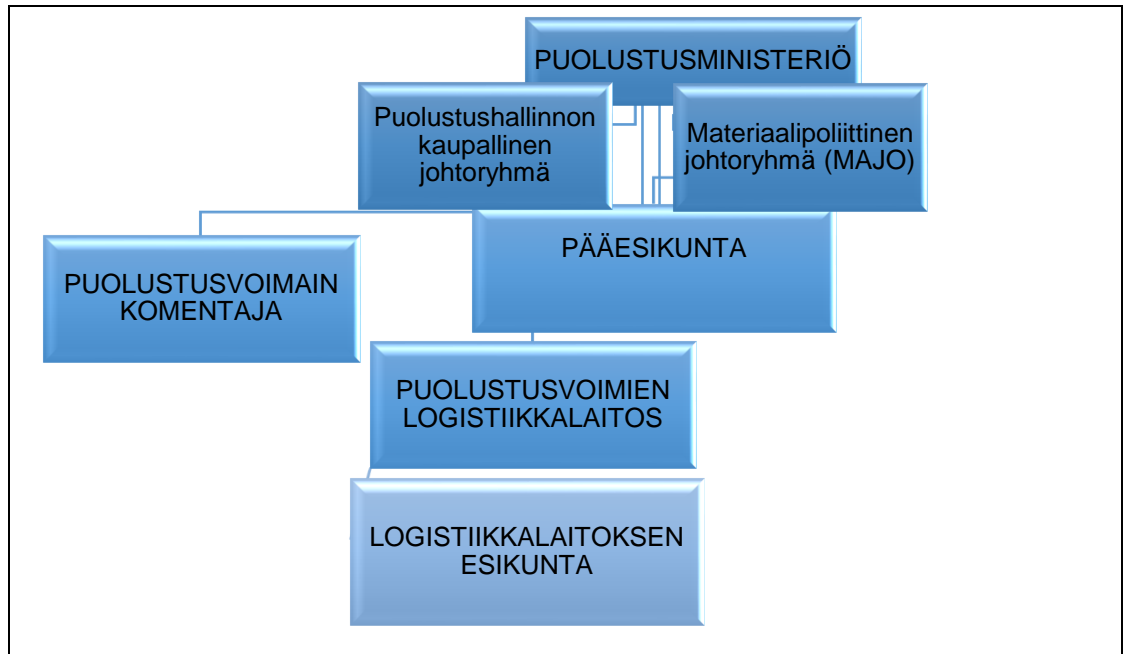
Puolustushallinnon materiaalialan suunnittelu- ja valmistelutyössä keskeisinä toimijoina ovat puolustushallinnon materiaalipoliittinen johtoryhmä (MAJO) sekä puolustushallinnon kaupallinen johtoryhmä (PUKAJORY).(Puolustusministeriön materiaalipoliittinen strategia 2007, 4.)

Puolustushallinnon materiaalipoliittinen johtoryhmä on materiaalipolitiikan toteutumista ohjaava ja lausuntoja antava toimielin. Tämän ryhmän tehtävänä on varmistaa hankkeissa ja niihin kuuluvissa merkittävässä hankinnoissa materiaalipoliittiset linjaukset. Puolustushallinnon kaupallinen johtoryhmä taas käsittelee valmistavasti PLM:n päätösvaltaan kuuluvat hankinnat ja myynnit sekä muut kaupallisesti merkittävät hankkeet. Ryhmä myös koordinoi puolustushallinnon hankintatoimen kehittämistä. (Puolustusvoimien Hankintamääräys 2015. Mt.)

Hankintamääräyksen mukaan puolustusvoimien sisällä hankintatoimessa ylimpänä ohjaajana toimii pääesikunta. Pääesikunnan tehtävänä on johtaa ja valvoa puolustusvoimille säädettyjen tehtävien suorittamista sekä ohjata puolustushaarojen ja alaistensa laitosten hankintatoimintaa. Puolustusvoimien sisäiset määräykset ja ohjeet hankintatoiminnassa kuuluvat pääesikunnan vastuulle.(Mts.16.)

7.1.2 Organisaatio

Oheisessa kuviossa (kuvio 4) on kuvattu toimeksiantajan nykyinen organisaatio hankintaprosessin tehtävien mukaisesti. Tämä kuvio eroaa johdannon kuviosta siten, että tässä kuviossa on otettu huomioon puolustusvoimien organisaatio hankintaprosessin näkökulmasta, kun taas johdannon (kuvio1)kuvaa koko organisaatiota.



Kuvio 4. Toimeksiantajan organisaatio hankintaprosessin näkökulmasta

7.1.3 Salassapidettäviin puolustus- ja turvallisuushankintoihin liittyvät ohjeet ja määräykset:

Puolustusvoimien hankintatoimen ohjeistus lähtee Puolustusministeriön strategisesta ohjauksesta.

Puolustusvoimien hankintatoimen perusajatus on lainsäädännön lisäksi noudattaa Puolustusministeriön materiaalipoliittisen strategian ajatuksia.

(Puolustusministeriön materiaalipoliittinen strategia, liite1.)

Hankintatoimen perusajatuksat Puolustusministeriön materiaalipoliitiikan (Mts. liite 1) mukaan tiivistettynä ovat:

1. Puolustushallinto edistää kotimaisen teollisuuden kehittämistä huoltovarmuuden sekä tarvittavan osaamisen luomiseksi ja säilyttämiseksi.
2. Hankinnat on tehtävä valtiontalouden kannalta mahdollisimman edullisesti ottaen huomioon elinkaarikustannukset. Kansainvälistä yhteistyötä sekä yhteishankintoja on käytettävä aina kun se on mahdollista.

3. Suomi ei saa olla hankittavan materiaalin ainut käyttäjä. Hankinnan kohteen tulee pääsääntöisesti olla valmis tai todennetusti käytössä.
4. Koko elinjakson kustannukset tulee huomioida suunnittelussa ja päätöksenteossa.
5. Puolustusmateriaalihankinnat toteutetaan Euroopan puolustusviraston käytäntösääntöjen mukaisesti.
6. Siviilihankinnat pyritään toteuttamaan käyttäen yhteishankintakanavaa (Hansel)
7. Ympäristönäkökulmat tulee huomioida mahdollisimman hyvin.
8. Tarjouspyynnöt ja puolustusmateriaalihankinnat on kohdistettava ensisijaisesti EU-maihin tai muihin pohjoismaihin. Myös muut vaihtoehdot on selvitettävä ja ulkomaalaista puolustusmateriaalia hankittaessa on luotava elinjakson mittainen yhteistyö muiden samaa materiaalia käyttävien maiden kanssa.
9. Kansallisesti ja kansainvälisesti pyritään materiaalin yhteensopivuuteen.
10. Muiden maiden vaatimuksia ja testejä sekä niiden tuloksia on hyödynnettävä hankinnoissa sekä tutkimus-, kehittämis- ja testaustoiminnassa.

7.1.4 Puolustusvoimien sisäiset ohjeet

1. Hankintamääräys

Pääesikunnan työjärjestyksen (Pääesikunnan työjärjestys) mukaisesti Pääesikunnan Logistiikkaosasto on valmistellut ja Pääesikunnan päällikkö on antanut Puolustusvoimien hankintamääräyksen (myöhemmin hankintamääräys). Normikokoelmaan kuuluva määräys, on luonteeltaan velvoittava hallinnon sisäinen asiakirja, jota puolustusvoimien joukko-osastojen on noudatettava.

Tavoitteena hankintamääräykselle on tukea puolustusvoimien hankintayksiköiden hankintatoimen järjestämistä sekä organisointia, julkisten hankintojen kilpailutusta sekä sopimusvaiheen ja sen jälkitoimien tukeminen. Tässä tutkimuksessa hankintayksiköllä tarkoitetaan Puolustusvoimien Logistiikkalaitosta.

Määräys ohjaa puolustusvoimien hankintayksiköjä ja laitoksia toteuttamaan julkiset hankinnat hankintasäännösten mukaisesti sekä valtion hankintastrate-

gia huomioiden. Huomioitavaa on kuitenkin se, että hankintayksikön vastuulla on ohjeistaa oma hankintatoimensa ja huolehtia hankintojen lainmukaisesta toteuttamisesta ohjeistuksen mukaisesti. (Puolustusvoimien Hankintamääräys 2015, 7.)

Hankintamääräyksessä määrätään puolustusvoimien hankintatoimen ohjauksesta, organisaatiosta, johtamisesta, vastuista, kehittämisestä ja hankinnan suunnittelusta, valmistelusta, toteuttamisesta, päätöksenteosta, seurannasta ja valvonnasta.

Puolustusvoimien hankintatoimen tehtävät, tavoitteet ja niitä tukevat säädökset/määräykset ja ohjeet ovat hankintamääräystä tiivistäen on eritelty alla olevassa taulukossa (taulukko 3).

Taulukko 3. Puolustusvoimien hankintatoimen tehtävät, tavoitteet ja niihin liittyvät säädökset/määräykset (Puolustusvoimien Hankintamääräys 2015,10-11 muokattu).

Hankintatoimen tehtävät	<p>tukea puolustusvoimien ydintoimintojen toteuttamista sekä tarjota oikeanlaatuiset tuotteet ja asiantuntijapalvelut taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti siten, että puolustusvoimien on tarvittavat edellytykset tulokselliseen toimintaan.</p>
Hankintatoimen tavoitteet	<p>on, että hankintaprosessin vaatimukset täyttävän ja ammattimaisen hallinnan tuloksena on tehokkaasti, taloudellisesti ja normien mukaisesti toteutetut puolustusvoimien suorituskykyä parhaiten tukevat hankinnat kaikissa olosuhteissa</p>
Säädökset, määräykset sekä ohjeet (tärkeimmät tutkimuksen näkökulmasta)	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintalaki (348/2007, HankL) • Puolustus- ja turvallisuushankintalaki (1531/2011, PutuL) • Lakien soveltamista tarkoittaa valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007) • Puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivi (2009/81/EY) • Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (6221/1999) • Puolustusvoimien Hankintamääräys • Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen hankintaohje • Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje

Hankintamääräyksen mukaan on hankintayksiköiden noudatettava hankinnoissa alla lueteltuja hankintaperiaatteita, jotka liittyvät avoimuuteen ja tasapuolisuuteen ja hyviin menettelytapoihin hankinnan eri vaiheissa. Periaatteet ovat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaiset syrjimättömyyden, yhdenvertaisuuden, avoimuuden sekä suhteellisuuden periaatteet. (Mts. 23–24.)

Taulukko 4. Puolustusvoimien hankinnoissa noudatettavat periaatteet. (Puolustusvoimien Hankintamääräys 2015, Mt.)

KILPAILUOLOSUHTEIDEN HYÖDYNTÄMINEN	Hankinta toteutetaan ensisijaisesti tarjouskilpailuna.
TASAPUOLISUUS JA SYRJIMÄTTÖMYYS	Tarjoajien, Ehdokkaiden, ja tarjousten yhdenvertaista kohtelua hankinnan kaikissa vaiheissa.
AVOIMUUS	Hankinnoista ilmoitetaan julkisesti ja riittävän laajasti.
SUHTEELLISUUS	Hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa esimerkiksi niin, että tarjoajien soveltuvuusehtojen asettamisessa on huomioitava hankinnan luonne ja arvo.
LUOTTAMUKSELLISUUS	Tiedot, järjestelmät ja palvelut ovat vain niihin oikeutettujen saatavissa eikä luottamuksellinen tieto joudu asiaankuulumattomien käsiin.
SUUNNITELMALLISUUS	Hankintatoiminnan tulee pohjautua huolelliseen suunnitteluun.
KUSTANNUSTEHOKKUUS	Hankinnat on tehtävä valtiontalouden kannalta mahdollisimman edullisesti elinjakson aikaiset kustannukset huomioiden.
PUOLUSTUSHALLINNON HANKINTAPERIAATTEET(PUHAPE)	kts. kohta 10.1.3

Hankintamääräys ei tarkemmin määrittele salassa pidettävien hankintojen hankintaprosessia. Hankintamääräyksessä on todettu, että nämä hankinnat jäävät puolustus- ja turvallisuushankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. (Puolustusvoimien Hankintamääräys 2015, 32.)

2. Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen ohje kaupallinen toiminta Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksessa

Hankintamääräyksessä määritellään, että jokaisen hankintayksikön on ohjattava sisäisillä ohjeilla hankintatoimen toteutusta.

Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen ohje täydentää ylemmän tason normeja. Ohjeessa määritellään kaupalliseen ja tekniseen valmisteluun liittyvää toimintaa käytännössä. Ohje ei käsittele sellaisia asioita, joista on jo säännelty hankintalaeissa tai muissa normeissa tai ohjeissa. (PVLOGL ohje, 7.)

Hankintaohje määrittelee hankintaprosessin neljään pääkohtaan, joissa jokaisessa on tarkennettuja alakohtia. Hankintaprosessi on myös jaoteltu tarkemmin prosessiin osallistuvien kesken (kaupallinen/tekninen asianhoitaja sekä muut toimijat) ohjeen liitteessä 1. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarpeen mennä tarkempiin kuvauksiin vaan keskitytään hankintaprosessin tarkasteluun. Pääkohdat ovat:

1. Hankintaperusteiden muodostuminen:
 - a) Hankintojen suunnittelu
 - b) toimeksianto hankintaperusteiden muodostumiseksi
 - c) tietopyyntövaihe
2. Hankinnan valmistelu:
 - d) Hankinnan käynnistyminen
 - e) tarjouspyyntövaihe
3. Hankinnan toteuttaminen:
 - f) hankintapäätös ja tilauksen/sopimuksen solmiminen
 - g) sopimuksenaikainen valvonta ja hankinnan päättäminen.

Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen oma ohjeistus ei kuvaa salassa pidettävien hankintojen prosessia eikä erityispiirteitä.

3. Puolustusvoimien puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje

Puolustusvoimien puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje on tehty puolustus- ja turvallisuushankintoja tekeville käytännön soveltamisen avuksi. Ohjetta ei kuitenkaan ole annettu normiohjauksena vaan se löytyy puolustusvoimien omasta arkistointisovelluksesta.

Soveltamisohjeen luvussa viisi (5) kuvataan puolustus- ja turvallisuushankintoja, jotka jäävät puolustus- ja turvallisuushankintalain säännösten soveltamisen ulkopuolelle.

Hankinnan arvon merkitys poikkeuksen soveltamisessa

Kynnysarvolla on merkitystä salassa pidettävän puolustus- ja turvallisuushankinnan hankintaprosessissa. Kun hankinta jää kansallisen kynnysarvon alle, niin se toteutetaan puolustus- ja turvallisuuslain tarkoittamana pienhankinta. Nämä menettelyt on kuvattu soveltamisohjeen luvussa 9. Kynnysarvot on määritelty tutkimuksen kohdassa 5. (puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje 2016, 2.)

7.2 Salassapidettävän puolustus- ja turvallisuushankinnan salassapidon perusteet

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä on puolustus- ja turvallisuushankinnan salassapidon edellytykset

Putu-lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan putu-lain menettelysäännöksiä ei sovelleta hankintaan, joka on salassa pidettävä tai jossa tämän lain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikköä toimittamaan tietoja, joiden julkistaminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusetuja (L 1531/2011, 7 §).

Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje määrittelee edellytyksiä ja perusteita salassa pidettävälle hankinnalle. Ohjeen mukaan on kolme tarkempaa syytä, miksi nämä puolustus- ja turvallisuushankintalaissa säädetyt poikkeukset jäävät lain säännösten ulkopuolelle. Nämä ovat:

- 1) puolustus- ja turvallisuushankintalain määräykset eivät ole tarkoituksenmukaisia kyseisillä markkinoilla,
- 2) puolustus- ja turvallisuushankintalain tarkat säännökset, esimerkiksi ilmoitusvelvollisuus, eivät sovellu tai
- 3) halutaan suojata jotain tiettyä etua liittyen tutkimusta ja kehittämistä kokevissa hankinnoissa. (Puolustus- ja turvallisuushankintojen-soveltamisohje 2016, 2.)

Puolustus- ja turvallisuushankintalain 7 § momentin kohdan 1 mukaan tutkimuksen kohteena olevat salassa pidettävät hankinnat kuuluvat tämän poikkeuksen piiriin. Lisäksi tämä lain kohta määrittelee neljä muuta kohtaa, jotka kuuluvat poikkeuksen piiriin. Nämä lain kohdan määrittelemät kohdat ovat:

- 1) salassa pidettävät hankinnat
- 2) SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdan edellytykset täyttävät hankinnat
- 3) viranomaisten väliset hankinnat
- 4) erityisten kansainvälisten menettelysäännösten nojalla tehdyt hankinnat
- 5) vähintään kahden ETA-valtion yhteiseen tutkimus- ja kehittämishankkeen liittyvät hankinnat
- 6) kolmansissa maissa operaatioiden yhteydessä tehdyt hankinnat. (Mts. 2.)

Poikkeusten käyttö tulee aina olla objektiivisesti perusteltu ja, niitä tulee aina tulkita suppeasti. Hankintayksikön on perusteltava, mistä syystä puolustus- ja turvallisuushankintalain säännöksiä noudattamisesta tulisi poiketa. Lisäksi päättelyketjun poikkeuksien edellytysten suhteen on oltava uskottava.

Lain kohta tarkoittaa sellaisia hankintoja, joiden toteuttaminen vaarantuisi, mikäli hankintayksikkö toimisi puolustus- ja turvallisuushankintalain säännöksiä noudattaen. Lainkohdan jälkimmäinen osa liittyy nimenomaan SEUT-sopimuksen 346- artiklan 1 kohdan a alakohtaan (tietoturvallisuus). Soveltamisohjeen mukaan näitä hankintoja on kuitenkin aina syytä tarkastella

yhdessä, sillä rajanveto näiden eri tapauksen välillä voi olla vaikea. (Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje 2016, 3.)

Erona näiden kahden välillä on se, että puolustus- ja turvallisuushankintalain poikkeus antaa mahdollisuuden poiketa vai kyseisen lain säännöksistä, kun vastaavasti SEUT-sopimuksen 346 artikla mahdollistaa poikkeamisen EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen säännöksistä (ml. syrjimättömyysvelvoite).

Soveltamisohjeen mukaan hankintayksikkö perustelee kuitenkin aina lain poikkeuksen (7 §:n 1 momentin 1 kohta) edellytysten täyttymisen lisäksi myös artiklan (SEUT 346 (1) a- kohta) edellytysten täyttymisen. (Mts.3).

7.3 Salassapidon edellytykset salassa pidettävissä hankinnoissa

Seuraavassa taulukossa (taulukko 5) on kuvattu tilanteet, joissa salassa pidettävä poikkeus voi tulla kyseeseen:

Taulukko 5. Salassa pidettävän hankinnan mahdolliset tilanteet (Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje 2016, 3-4).

1. Hankinta on kokonaan salassa pidettävä.
2. Kyse on hankinnasta, jossa annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään tietoa, jonka salassa pitoa puolustus- ja turvallisuushankintalain säännökset eivät pysty turvaamaan. Tässä voi tulla kyseeseen hankinta, joka ei itsessään ole salassa pidettävä, mutta noudattaakseen lain säännöksiä, hankintayksikkö joutuisi ilmoittamaan turvallisuusluokiteltuja tietoja.
3. Hankinta sisältää sellaista tietoa, jota ei voi luovuttaa toisen valtion kansalaisille kansalliseen turvallisuuteen tai maanpuolustukseen liittyvistä syistä.
4. Hankinta sisältää sellaisia järjestelmiä, joita asennetaan turvallisuusluokiteltuihin tiloihin tai järjestelmiin.
5. Hankinta sisältää kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) mukaista erityissuojattavaa tietoaaineistoa.
6. Hankinnan kohteena ovat valvonta- tai seurantajärjestelmät:hankinta voi täyttää käyttötarkoituksensa vain silloin, kun seurannan kohteet eivät tiedä seurannassa käytettävistä välineistä.

Erityissuojattavalla tietoaaineistolla kohdassa viisi (5) tarkoitetaan sellaisia salassa pidettäviä asiakirjoja ja materiaaleja sekä asiakirjoista ja

materiaaleista saatavissa olevia tietoja, jotka kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen mukaisesti on turvallisuusluokiteltu.

(L 588/2004.)Kun hankintayksikkö on tunnistanut tilanteen, jossa poikkeus tulisi kyseeseen, on hankintayksikön pystyttävä perustelemaan seuraavat kolme pääkohtaa:

1. Hankintayksikön tulee ilmoittaa, millä tavalla hankinta vaarantuisi puolustus- ja turvallisuushankintalain säännöksiä noudattamalla;
2. Hankintayksikön tulee ilmoittaa, mistä syystä ja miltä osin hankintaa ei voida toteuttaa siten, että sille asetettaisiin puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaisia tietoturvavaatimuksia.;
3. Hankintayksikön tulee ilmoittaa, millä tavoin hankinnan tietoturva tullaan suojaamaan silloin kuin puolustus- ja turvallisuushankintalain titeoturvavaatimukset eivät ole riittäviä. (Puolustus- ja turvallisuus-hankintojen soveltamisohje 2016, 4.)

Koska puolustus- ja turvallisuushankintalin 7 §:n § momentin 1. kohdan sekä artiklan SEUT 346 1 (a) alakohdan hankintoja tulee käsitellä yhdessä, on tärkeää tutkia tämän lainkohdan jälkimmäiseen osaan liittyviä salassapidon perusteluja.

Perussopimusten määräykset eivät estä soveltamasta seuraavaa sääntöä: mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoa, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusasetustensa vastaiseksi (SEUT 346- artikla).

Suomi voi itse päättää ja määritellä omat turvallisuusasetunsa, sillä niitä ei ole määritelty puolustus- ja turvallisuushankintalaissa eikä EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa. SEUT- sopimuksen 346- artikla on poikkeusartikla ja sitä on aina tulkittava suppeasti. Hankintayksikön soveltaessa artiklaa tulee perustelujen aina olla suhteessa tapaukseen ja käytettävien toimenpiteet tulee rajata siihen, mikä on välttämätöntä keskeisten turvallisuusasetusten turvaamiseksi. Lisäksi valittujen toimenpiteiden tulee olla sellaiset, että millään muulla tavalla ei kyettäisi suojaamaan kyseessä olevaa keskeistä turvallisuusasetua. (Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje 2016, 4.)

Salassapidon edellytyksiä perustellessaan, hankintayksikön tulee ottaa huomioon kolme pääkohtaa.

1. Hankintayksikön tehtävä selvitys siitä, mistä “Suomen kannalta keskeistä turvallisuusedusta” hankinnassa on kyse. Hankintayksikön tulee kyetä linkittämään hankinta esimerkiksi Puolustusvoimien teknologiestretegian kriittiseen teknologiaan, jotka on jaettu seuraaviin kategorioihin: informaatioteknologia, materiaali- rakenneteknologia, systems engineering ja systems-of systems engineering sekä bio- ja kemianteknologia. SEUT-sopimuksen 346 (1) a- kohdan hankinnan turvaluokiteltujen tietojen tulee lähtökohtaisesti olla vähintään tasoa LUOTTAMUKSELLINEN
2. Hankintayksikön tulee tehdä selvitys siitä, millä toimenpiteillä Suomen kannalta keskeistä turvallisuusetua ehdotetaan turvattavaksi.
3. Hankintayksikön selvitys siitä, miten Suomen kannalta keskeistä turvallisuusetua ei ole mahdollista toteuttaa vähemmän rajoittavalla tavalla. (Mts.)

7.4 Salassapidettävien hankintojen hankintaprosessi

Toisena tutkimuskysymyksenä oli, miten salassapidon perusteet on otettu huomioon hankintaprosessin eri vaiheissa. Siksi on tärkeää tutkia, miten tällä hetkellä toteutetaan salassapidettävät hankinnat Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksessa.

Lähtökohta on, että nämä hankinnat toteutetaan ensisijaisesti tarjouskilpailuna. Oheiset asiat tulee kuitenkin ottaa huomioon hankintaprosessin eri vaiheissa. Oheisessa taulukossa (taulukko 6) on vertailtu Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen tämän hetken ohjeistusta poikkeuksen piiriin kuuluvien salassapidettävien hankintojen hankintaprosessia eli kuviossa on vertailtu ohjeistuksessa kuvattua tapaa toteuttaa lain mukaisen poikkeuksen hankintaprosessi sekä SEUT-sopimuksen 346 artiklan perusteella toteutettu hankintaprosessi.

Taulukko 6. Hankintaprosessin vertailu ohjeistuksen mukaisesti. (Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje 2016.)

7 § 1 MOMENTTI 1 KOHTA	SEUT 346 1 (a) artikla
1.Hankinnasta ei ilmoiteta. Hankintayksikkö voi olla yhteydessä suoraan niihin tahoihin, jotka se katsoo olevan potentiaalisia toimittajia.	1. Hankinnasta ei ilmoiteta Hankintayksikkö voi olla yhteydessä suoraan niihin tahoihin, jotka se katsoo olevan potentiaalisia toimittajia.
2.Tarjoukset Tarjouksia on pyydetävä riittä määrä kilpailun varmistamiseksi. Hankintayksikön on varattava kohtuullinen aina tarjousten antamiseen	2.Tarjoukset Tarjouksia on pyydetävä riittä määrä kilpailun varmistamiseksi. Hankintayksikön on varattava kohtuullinen aina tarjousten antamiseen
3.Hankintayksikön tulee huomioida tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintayksikkö voi neuvotella kaikista hankintasopimukseen liittyvistä ehdoista.	3. Hankinnan käynnistyminen: tarjouspyynnön tai neuvottelukutsun lähettäminen tai kun neuvottelut aloitetaan. Hankintayksikön tulee huomioida tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintayksikkö voi neuvotella kaikista hankintasopimukseen liittyvistä ehdoista.
4.Tarjouspyyntö ja siihen perustuva tarjoukset on tehtävä kirjallisesti. Tarjouspyynnössä on ilmoitettava vertailuperusteet. Mikäli valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus, niin tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa myös vertailuperusteet ja niiden painoarvot.	4. Tarjouspyyntö ja siihen perustuva tarjoukset on tehtävä kirjallisesti. Lisäksi tarjouspyynnössä tulee kuvata hankinnassa noudatettava menettely. Tarjouspyynnössä on ilmoitettava vertailuperusteet. Mikäli valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus, niin tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa myös vertailuperusteet ja niiden painoarvot.
5.Tarjouksista on hyväksyttävä kriteerit täyttänyt tarjous. Tarjoaja joka ei täytä vaatimuksia voidaan sulkea pois. Jos toimittajalle asetetaan soveltuvuusvaatimuksia on ne ilmoitettava etukäteen. Myös poikkeuksellisen alkainen hinta voi olla poissulkemisen edellytys.	5.Tarjouksista on hyväksyttävä kriteerit täyttänyt tarjous. Tarjoaja joka ei täytä vaatimuksia voidaan sulkea pois. Jos toimittajalle asetetaan soveltuvuusvaatimuksia on ne ilmoitettava etukäteen. Myös poikkeuksellisen alkainen hinta voi olla poissulkemisen edellytys.

Vaikka salassapidettävät hankinnat pääsääntöisesti tulee hankkia tarjouskilpailun kautta niin SEUT-sopimuksen 346 artiklan (1) a kohdan hankinnoissa voi hankinnan toteuttaa suoraan yhdeltä toimittajalta tietyissä tilanteissa. Nämä perusteet on todettava ennalta ja se on aina perusteltava hankintapäätöksessä tai muussa asiakirjassa. Käytännössä sovellettavat toimittajavalinnan perusteet ovat;

1. Maanpuolustukseen tai valtion turvallisuuteen liittyvistä perustelluista syistä tarjouskilpailua ei voida järjestää
2. Hankinnan kohdetta ei ole muualta saatavissa
3. Tekninen tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvä syy; vain yksi toimittaja voi toteuttaa hankinnan
4. Kriisistä johtuva kiireellisyys
5. Ennalta arvaamaton syy tai äärimmäinen kiire: sopimuksen tekeminen on välttämätön
6. Hankinta koskee käytettyä tavaraa
7. Tarjouskilpailun kustannukset ylittävät kilpailuttamisesta saadun hyödyn. (Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje 2016, luku 4, 5.)

Hankinta suoraan yhdeltä toimittajalta on mahdollinen myös lisähankinnoissa, jossa tavarahankinnan lisätilaus toimituksen tai laitteiston laajentamiseksi tai korvaamiseksi on ehdoton ja toimittajan vaihdos aiheuttaisi yhteensopimattomuutta tai hankinta perustuu sopimuksen lisähankintaoikeuteen. Myös lisäpalvelu tai urakka joka on ennalta arvaamattomasta syystä välttämätön, on syy siihen, että hankinnan voi osoittaa suoraan yhdelle toimittajalle. (Mts. 5.)

7.5 Julkisuusperiaatteet salassa pidettävässä hankinnassa

Hankinta asiakirjojen julkisuudesta ohjeistetaan puolustusvoimissa puolustusvoimien sisäisellä määräyksellä. Määräyksessä ohjeistetaan tarkasti, milloin ja minkä julkisuuslain mukaisesti hankinta prosessiin liittyvät

asiakirjat tulevat julkisiksi. Olennaista on huomioda se, että julkiseksi tuleminen ei takaa mitään yleistä tiedonsaantioikeutta vaan jokainen hankinta-asiakirja voi siitä huolimatta olla kokonaan tai osittain salassa pidettävä. (Hankinta-asiakirjojen julkisuusmääräys 2009, 6.)

Silloin kun hankinta-asiakirja on määritelty julkisuuslain mukaisesti salassa pidettäväksi ei asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta saa näyttää, luovuttaa eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. (Mts. 9.)

Hankintayksiköllä on oikeus rajoittaa hankinta-asiakirjan julkisuutta julkisuuslain perusteella. Julkisuutta ei kuitenkaan saa rajoittaa enempää kuin on tarpeen. Osittain salassa pidettävästä asiakirjasta hankintayksikkö on velvollinen antamaan tiedon, mutta ainoastaan sen julkisesta osasta. Jos salassapidettävää osaa on hankala erottaa julkisesta osasta, voi hankintayksikkö kieltäytyä antamasta koko asiakirjaa. (Mts. 9.)

Puolustusvoimien on hankintayksikkönä kuitenkin pyrittävä valmistelemaan asiakirjat niin, että salassa pidettävä osa erotetaan omaksi erilliseksi kokonaisuudeksi ja siihen viitataan asiakirjan julkisessa osassa. Salassapidon perusteet on määritelty niin, että salassapito riippuu siitä vahingosta tai haitasta, jonka tiedon antaminen aiheuttaa. Tämä tarkoittaa sitä, että salassapito ei aina ole ehdoton vaatimus. (Mts. 9.)

Ehdottomat salassapitoperusteet määräytyvät julkisuuslain 24 §:n mukaisesti. Näistä tutkimuksen kannalta tärkein kohta on julkisuuslain 24 §:n 10 kohta, joka määrittelee maanpuolustussalisuuteen liittyvät asiakirjat. (Mts. 10.)

Hankintaprosessin näkökulmasta on myös tärkeää salassapitomerkintä. Merkinällä tarkoitetaan asiakirjaan tehtyä leimaa tai sähköistä merkintää, jonka mukaan asiakirja on pidettävä salassa. Merkintä on viranomaisen kannanotto salassapidettävyydestä. (Mts. 11-12.)

Salassapitomerkintä tulee tehdä heti siinä yhteydessä, kun hankinta-asiakirjat hankintayksikössä valmistuu tai välittömästi kun se hankintayksikölle puolustusvoimien ulkopuolelta saapuu. (Mts. 11-12.)

8 Johtopäätökset

Johtopäätöksissä tarkastellaan, miten tutkimustuloksia voidaan hyödyntää toimeksiantajan salassa pidettävien hankintojen hankintaprosessissa ottaen huomioon teoreettinen viitekehys. Tämä käsitellään yhdistäen tutkijan omia havaintoja teoreettiseen viitekehykseen sekä tutkimustuloksiin.

8.1 Salassapidon peruste

Salassa pidettävään puolustus- ja turvallisuushankinnan salassa pidettävyyden perusteluihin liittyy lakeja ja asetuksia. Seuraavassa kuviossa (kuvio 5) on kerätty kootusti kaikki tärkeimmät puolustus- ja turvallisuushankintoihin vaikuttavat asiat.



Kuvio 5. Tärkeimmät lait, määräykset ja ohjeistukset

8.2 Hankintaprosessin nykytila

Puolustusvoimissa korkeimman ohjeistuksen antaa eri ministeriöiden hallinnonalat. Ministeriöt ohjeistavat toimintaa ja Pääesikunta on sisäisissä määräyksissään ja ohjeissaan velvoittanut hankintayksiköitä toimimaan näiden periaatteiden mukaisesti.

Puolustusvoimien tulee toiminnassaan noudattaa puolustusministeriön materiaalipolitiikan hankintatoimen perusajatuksia. Nämä periaatteet on kuvattu puolustusvoimien sisäisissä ohjeissa ja määräyksissä ja ne tulee ottaa huomioon kaikessa hankintatoiminnassa riippumatta siitä, onko kokonaisuus salassa pidettävä tai julkinen hankinta.

Puolustusvoimien tärkein ohjaava asiakirja on puolustusvoimien hankintamääräys. Lisäksi hankintayksiköillä on omia ohjeita ja määräyksiä. Puolustusvoimien hankintamääräys kuvaa tarkasti julkisen hankinnan hankintaperiaatteet huomioiden taustalla vaikuttavat lait ja asetukset. Salassa pidettävien hankintojen ohjeistusta ei hankintamääräyksessä ole. Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen oma ohje ei lainkaan kuvaa näiden salassa pidettävien hankintojen hankintaprosessia eikä siihen liittyviä erityispiirteitä.

Hankintayksikön tulee salassa pidettävissä hankinnoissa aina huomioida julkisuusperiaate. Julkiset hankinnat lähtevät siis aina siitä, että ne ovat julkisia. Aiemmin esitetyt lait sekä asetukset ja hankintayksikön sisäiset ja ohjeet tulee ottaa huomioon prosessin jokaisessa vaiheessa. Puolustusvoimissa julkisuusperiaatetta on kuvattu hankinta-asiakirjojen julkisuusmääräyksessä. Tämä puolustusvoimien sisäinen määräys kuvaa tarkkaan julkisuusperiaatteet huomioiminen hankintaprosessin jokaisessa vaiheessa.

Tällä hetkellä puolustusvoimien ohjeistus on hajanaista. Puolustusvoimien ohjeistus lähtee liikkeelle hankintamääräyksestä, mikä määrittelee tarkasti perusteet julkisten hankintojen tekemiselle. Kuitenkin kun tarkastelee laajemmin perusteita salassa pidettävillä hankinnoilla, on tieto osattava etsiä useista eri lähteistä.

Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje kuvaa tarkemmin puolustus- ja turvallisuushankintalain poikkeukseen liittyvät hankinnat liitteissä neljä sekä viisi. Lisäksi liite 11 erittelee näihin liittyviä tietoturva vaatimuksia. Puolustusvoimien määräys hankinta asiakirjojen julkisuudesta on kuvattu omassa asiakirjassaan.

Euroopan unionin direktiivien lähtökohdasta, velvoite syrjimättömästä, tasapuolisesta kilpailusta on olemassa ja se tulee hankintayksikön aina huomioida hankintoja tehdessään. Vaikka hankintayksikkö perustelisi direktiivistä poikkeamisen vedoten SEUT- sopimuksen 346 artiklan poikkeukseen, tulee hankinnat silti toteuttaa syrjimättömästi ja tasapuolisesti. Artiklan tulkinnassa ei kuitenkaan saa käyttää liian laajaa tulkintaa vaan se tulee tarkastella tapauskohtaisesti.

Puolustusvoimien ohjeistus on tunnistanut tämän direktiivin velvoittavan perusteluvelvollisuuden ja pyrkinyt kuvaamaan sitä ohjeissaan. Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje lähtee liikkeelle siitä, että nämä salassa pidettävät hankinnat ovat aina poikkeuksia ja ne on tarkkaan perusteltava. Perusteluita voi kuitenkin aina kirjoittaa paremmin. Tosin enemmän Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen toiminnassa näkyy se, että on tartuttu "vakio-teksteihin", joita toistellaan hankinnasta toiseen ja jotka kyllä sinänsä ovat vakuuttavan näköisiä aina, mutta siinä unohtuu jossain määrin se, kuinka aina täytyisi tehdä tapauskohtainen analyysi ja harkinta.

Oikeusvaatimuksia on puolustusvoimille tehty salassa pidettäviin hankintoihin liittyen, ja oikaisuvaatimukset on käsitelty asianmukaisesti.

8.3 Salassapidettävien hankintojen hankintaprosessi ja sen ongelmat

Salassa pidettävässä puolustus- ja turvallisuushankinnassa tulee aina lähteä liikkeelle siitä, että määritellään hankinnan tarve. Tämä on sama kuin julkisessa hankinnassa. Kun tarve on määritelty ja kohde perusteltu puolustus- ja turvallisuushankinnan piiriin ja tunnistettu tarve salassa pidettävyydelle, hankintayksikkö selvittää salassapidon perusteet.

Hankintamääräys ei määrittele eikä Puolustusvoimien Logistiikkalaitos ollenkaan kuvaa näiden haastavien salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen erityispiirteitä. Salassa pidettävien hankintojen prosessi on tällä hetkellä kuvattu puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohjeen liitteissä 4 ja 5 sekä ohjeessa käsitellään puolustus- ja turvallisuushankintalain poikkeusta sekä siihen liittyvää SEUT- sopimuksen 346 artiklan hankinnan perusteita ja prosessia. Kyseistä ohjetta ei ole normiohjauksena annettu.

Salassapidon edellytykset jäävät asianhoitajan mietittäväksi, sillä ohje ei avaa tarkemmin aiheeseen liittyviä taustavaikuttajia: lakeja ja asetuksia. Omakohteisena havaintoja tässä vaiheessa on riski, että jokainen tulkitsee omalla tavallaan ja omaan osaamisensa peilaten.

Puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje ei ota kantaa esimerkiksi julkisuuslain mukaiseen ilmoittamisvelvollisuuteen. Tässä tapauksessa se tarkoittaa sitä, että julkisissa hankinnoissa on ilmoitettava julkisuus lain mukaisesti. Jos näin ei toimita, tulee lain kohdista löytää salassapidon peruste, mikä näissä salassa pidettävissä hankinnoissa on lain 24 §:n kohdan 10 kohta.

Lisäksi puolustusvoimien sisäinen ohje ei tarkemmin erittele poikkeuksen piiriin tehtävien hankintojen mahdollista perustetta osoittaa hankinta suoraan yhdelle toimittajalle vaan ainoastaan liitteessä neljä kuvataan suoraan hankinnan kaltainen prosessi SEUT- sopimuksen 346 artiklan täyttävien hankinnoille. Julkisuusperiaatetta on kuvattu omassa määräyksessään.

Raportointia hankintayksikkö kerää ministeriön ohjeistuksesta vuosittain. SEUT- sopimuksen 346 artiklan 1. kohdan a ja b alakohdat menevät ministeriön tarkastamana ja SEUT 346 1 b:n osalta vielä Euroopan komissio kerää myös tietoja.

8.4 Salassapidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen kehittäminen

Tutkimustuloksissa toimeksiantajan hankintoja käsiteltiin verrattuna olemassa olevaan lainsäädäntöön. Seuraavaksi tarkastellaan, miten tutkimustuloksia voidaan hyödyntää toimeksiantajan salassa pidettävien hankintojen hankintaprosessin kehittämisessä ja salassapidon perusteen määrittelyssä.

Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen tulee määritellä salassa pidettäville hankinnoille oma prosessi. Siinä prosessissa tulee selkeästi kuvata siihen vaikuttavat lait ja asetukset sekä mahdollisesti vielä luoda selkeä seuranta näiden hankintojen läpivientiin. Näin saadaan yhtenäistettyä näiden hankintojen perusteita ja ihmisille syntyy yhtenäinen kuva siitä, mitkä ovat salassapidon edellytykset. Tässä tulee kuitenkin muistaa, että näille ei voi luoda mitään yhtenäistä pohjaa, koska jokainen tapaus on käsiteltävä erikseen. Jokaisessa hankinnassa on hankintayksikön tarkastettava perusteiden täyttymistä tapauskohtaisesti.

Ohjeistuksessa tulee selkeästi vielä kuvata hankintaprosessin vaiheet niin, että tiedetään, miten myös julkisuuslain perusteen mukainen ilmoitusvelvollisuus tulee ottaa huomioon hankinnan eri vaiheissa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, miten asiakirjat tulee leimata salassa pidettävän hankinnan eri vaiheissa.

Lisäksi ehdotuksena tulevaisuuteen on, että puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohje tehdään virallisesti ohjeeksi sekä se päivitetään niin, että liitteet 4 ja 5 yhdistetään. Omana havaintonani ohjeistus lähtee tarpeettomasta eron tekemisestä puolustus- ja turvallisuushankintalain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan ja SEUT 346 1 a:n välille, joka ei käytännössä ole perusteltavissa tai perustelut vaikuttavat samanlaisilta ja on vaikea perustella erikseen.

Tutkimuksessa syntyi esimerkki salassa pidettävien hankinnan hankintaprosessille, mikä on kuvattu liitteessä 1 (Salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen hankintaohje). Tämä hankintaprosessi on tehty mukaillen Puolustusvoimien hankintamääräyksen mukaista hankintaprosessia, mutta tässä on otettu huomioon perustelujen sekä julkisuuslain velvoitteet. Prosessi ei ota kantaa puolustusvoimien sisäisiin esittelyihin vaan keskittyy hankintaprosessin pääkohtiin. Koska tutkimuksen tavoitteena ei ollut kehittää uutta hankintaprosessia, käsitellään tämä siksi salassa pidettävyyden näkökulmasta yksinkertaistettuna. Ohje on tehty yhdistämällä nykyistä olemassa olevaa ohjeistusta sekä siinä on huomioitu tutkimuksessa esiin tulleita kehitettäviä ajatuksia osaksi ohjeistusta. Ohjetta ei ole mahdollisuus tässä tutkimuksessa tehdä kokonaan käytäntöön, sillä puolustusvoimissa hankinnan ohjeistuksesta vastaa Pääesikunta ja nämä normitasoiset ohjeet tehdään aina työryhmissä. Tätä ohjetta voi kuitenkin käyttää pohjana, kun lähdetään kehittämään uutta prosessia.

Kuten aiemmin olen kuvannut, salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen hankintamenettelyä ei ole yhdessä asiakirjassa kokonaisuutena kuvattu. Ohje käytännössä kuvaa sen, kuinka edellytykset hankintalainsäädännöstä poikkeamiselle on laadittava. Hankintaprosessissa salassapidon edellytysten sekä asiakirjojen käsittelyn lisäksi olisi tärkeää antaa tarkat ohjeet, kuinka hankintaprosessin aikana toimitaan.

Esimerkiksi tilanteessa, jossa on kilpailutus kesken. Kuinka tarjoajille ja tarjoajille asetettaviin vaatimukseen salassa pidettävässä hankinnassa suhtaudutaan. Laki ei määrittele tarkkoja vaatimuksia, eikä menettelyä kuvata puolustusvoimien sisäisessä ohjeistuksessa. Näissä tilanteissa on se vaara, että hankinnalle asetettuja pakottavia vaatimuksia aletaan muuttaa matkalla. Tämä on täysin mahdollista, mutta osoittaa hankintayksikön huonoa suunnitelmallisuutta.

Toisin sanottuna, kun hankintalainsäädännön alla toteutettujen hankintojen osalta on täysin selvää, että asetetut vaatimukset sitovat myös hankintayksikköä ja tarjoajien luottamusta tähän suojataan viime kädessä valitusoikeuden

avulla, niin vastaava sitovuus salassa pidettävissä hankinnoissa on vähintäänkin epäselvä, kun hankintayksikkö ainakin periaatteessa voi luopua vaatimuksista millä tahansa perusteella ja missä tahansa prosessin vaiheessa. Tämä pohdinta vaatii kuitenkin jatkotyöskentelyn yhdessä puolustusvoimien lakimiesten kanssa, mutta tutkimuksessa esiin tulleet ongelmat toimivat pohjana ohjeistuksen päivitykselle.

9 Pohdinta

Toimeksiantaja oli Puolustusvoimien Logistiikkalaitos (PVLOGL). PVLOGL vastaa materiaalihankintojen ja muun hankintatoiminnan kokonaisuudesta puolustusvoimissa. Vuonna 2016 laitoksen talousarvio on noin 1 500 miljoonaa euroa, josta materiaalihankintoihin käytetään noin 500 miljoonaa euroa.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää mitkä ovat puolustus- ja turvallisuushankintojen salassapidon edellytykset sekä miten salassapito on otettu ottaa huomioon hankinnan eri vaiheissa. Näillä kysymyksillä pyrittiin vastaamaan tutkimusongelmaan, joka oli salassa pidettävissä hankinnoissa oleva liian laaja tulkinta, joka pohjautuu puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin velvoitteista poikkeamiseen sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklaan 346 vedoten.

Tulosten ja johtopäätösten tarkastelu

Pääkysymys johon haettiin vastausta, oli salassapidon perusteet puolustus- ja turvallisuushankinnoissa, sekä miten salassa pidettävyys on otettu huomioon hankintaprosessin eri vaiheissa.

Puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin tarkoitus oli tuoda avoimuutta Euroopan unionin alueen hankintoihin. Direktiivin tavoitteena oli luoda avoimet markkinat puolustus- ja turvallisuushankinnoille. Kuten aiemmin on kuvattu, tästä voidaan poiketa tiettyjen edellytysten täytyessä. Tässä ei täysin ole onnistuttu, koska jäsenvaltiot toteuttavat edelleen hankintoja poiketen näistä direktiivin velvoitteista direktiivin poikkeukseen vedoten. Näissä perusteluissa

on paljon tulkinnan varaisuutta, minkä vuoksi jokaisen jäsenvaltion on perusteltava hankintansa perusteellisesti.

Määrittelyissä valtion kokonaisturvallisuuden käsite on todella laaja. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 346 artikla antaa jäsenvaltiolle poiketa sopimuksen velvoitteista keskeisten turvallisuusasetujensa vuoksi. Aiemmin esittämiäni esimerkit oikeustapausten tulkinnassa voidaan käyttää analyttistä tulkintaa siitä, että vaikka ne eivät suoranaisesti ole olleet sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta artiklan a alakohtaan liittyviä niin niissä on myös ollut kyseessä valtion keskeisten turvallisuusasetujen määritelmät ja sen haastava perustelu

Asiakirjojen julkisuutta on harkittava ja lähtökohtana asiakirjoille on aina julkisuus. Jos asiakirjat merkitään salassa pidettäviksi lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta mukaisesti, on siihen aina löydettävä perusteltu syy. Salassapidolle on aina voimassaoloaika, joka on yleisesti 25 vuotta.

Ulkopolitiikassa vaikuttavat muutokset on otettava huomioon salassapitoa määritellessä. Julkisuusperiaatteen kohtiin liittyy hankintaviranomaisen harkintavalta, jota ei saa käyttää väärin perustuin, eikä asiakirjoja saa pitää salassa varmuuden vuoksi.

Tutkimuksen tuloksena syntyi kattava teoriapohja puolustusvoimille sekä toimeksiantajalleni Puolustusvoimien Logistiikkalaitokselle hankintaosaajien tueksi. Teoriaosassa on laajasti esitetty salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen tietoperusta: lait ja asetukset sekä siihen taustalla vaikuttavat direktiivit. Lisäksi on kattavasti kuvattu julkisten hankintojen prosessia, jonka menettelytapoja noudatetaan myös salassa pidettäviin hankintoihin.

Lisäksi tuloksena saatiin kartoitettua tämän hetken salassa pidettävien hankintojen ohjeistus sekä mahdolliset jatkoajatukset tämän prosessin kehittämiseen.

Toimeksiantajan salassa pidettävien hankintojen hankintaprosessi ja siihen liittyvät ongelmat ovat tyypillisiä hankintayksiköille, jossa työtä on paljon ja ei ehditä keskittyä asioiden prosessien kehittämiseen. Usein toimitaan vanhoilla ”hyväksi todetuilla” menettelytavoilla. Lisäksi nykyään Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksessa helposti tehdään samoilla ”Yleisillä pohjilla” perusteluja ja

siinä on riski, että tulkitaan hankinta salassa pidettävän puolustus- ja turvallisuushankinnan poikkeuksen piiriin, vaikka näin ei tosiasiassa olisi. Tulokset vahvistavat aiempaa teoriaa sekä tutkijan omaa ennakkokäsitystä asiasta.

Johtopäätöksenä voitiin todeta, että puolustusvoimat on tiedostanut ohjeistuksessaan nämä puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin mukaiset hankintaperiaatteet, mutta ohjeistus niihin liittyen on hajanaista. Lisäksi esitettiin hankintaohjetta, jossa toimeksiantaja voisi paremmin varmistaa salassapidon edellytysten täyttymisen osana salassa pidettävien hankintojen hankintamallia.

Jatkokehittämisehdotukset

Tutkimuksessa on tuotu esille kehittämisen lähtökohta sekä konkreettisia kehittämistoimenpiteitä. Jatkokehittämisehdotus on puolustusvoimien hankintaohjeistuksen päivitys salassa pidettävissä puolustus- ja turvallisuushankinnoissa. Lisäksi jatkokehittämisehdotuksena voisi olla koko puolustus- ja turvallisuushankintojen hankintaprosessin kirjoittaminen tarjoajien näkökulmasta: Mitä tarkoittaa salassa pidettävä hankinta? Miten asiakirjat tulisi leimata prosessin aikana? Miten voisimme informoida tarjoajia paremmin salassa pidettävien hankintojen menettelyistä jo tarjouskilpailun aikana?

Tutkimus käsitteli salassa pidettäviin puolustus- ja turvallisuushankintoihin liittyvää teoriapohjaa tuoden apuja hankintojen toteuttamiseen ja ymmärtämiseen siitä, mistä nämä perusteet näissä hankinnoissa tulevat. Puolustus- ja turvallisuushankintoja ohjataan lainsäädännöllä ja lain tulkinnalla. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että kaikki hankinnat rahoitetaan julkisilla varoilla ja ihmiset ovat kiinnostuneet varsinkin suurista strategisista hankkeista ja niiden perusteista.

Toimin itse hankintayksikössä, ja minulla on laaja osaaminen julkisista hankinnoista sekä erityisesti puolustus- ja turvallisuushankinnoista. Siksi pohdinta on syvällistä sekä käytännönläheistä. Kokemukseni perusteella osaamista hankintoja tekeville hankintaosaajille tulisi lisätä ja hankintoja opitaan tekemällä sekä lisäksi kouluttautumalla. Suurena riskinä nykyään on, että osaaminen vaativissa hankinnoissa ei ole riittävää.

Puolustusvoimat tarvitsee ammattimaista hankintaa, koska hankinnat ovat usein pitkäkestoisia ja vaativat usein innovatiivisia uusia ratkaisuja, jotta saada sellainen tuote tai palvelu kuin halutaan.

Puolustusvoimien tavoitteena hankintatoimessa on saada aina paras suorituskyky mahdollisimman halvalla hinnalla. Näissä ei kuitenkaan saa tinkiä laadusta tai siitä, että hankintojen säädöksiä yritettäisiin kiertää tai keinotekoisin keinoin ”kääntää” hankintaa esimerkiksi näihin poikkeusperusteisiin hankintoihin.

Tämä kaikki on mahdollista vain riittävällä osaamisella sekä resursseilla. Tutkijan oman käsityksen mukaan nämä salassa pidettävät hankinnat tulee tunnistaa ja niihin tulee kohdistaa täysin oma koulutus sekä ohjeistus.

Lähteet

A. 1999/1030. Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19991030>

Euroopan yhteisöjen komissio. Tulkitseva tiedonanto: EY:n perustamissopimuksen 296 artiklan soveltamisesta puolustushankintoihin. KOM (2006) 779 lopullinen.2006.Viitattu 1.2.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0779&from=EN>

Euroopan unionin tuomioistuin C-337/05 .2008. Viitattu 28.2.2018.<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A62005CA0337>

Euroopan unionin tuomioistuin C-615/10.2012.Viitattu 15.2.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A62010CC0615>

Euroopan unionin virallinen lehti C326, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kondolidoidut toisinnot (2012/ C 326/01).<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

HE 69/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta. Viitattu.1.3.2018.https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_69+1996.pdf

HE 76/2011 vp: Hallituksen esitys laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista.<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2011/20110076.pdf>

Huuhka, T. 2017. Tehokkaan hankinnan työkalut. Helsinki: Books Demand.

Kananen J., Case-tutkimus opinnäytetyönä 2013. Jyväskylä. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja.

Komission kertomus euroopan parlamentille ja neuvostolle. COM(2016) 762 final.2016.Viitattu 1.3.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0762>

L 1999/731. Suomen perustuslaki. Viitattu 5.3.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

L 1999/621. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Viitattu 8.3.2018.<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621#L6P25>

L 1531/2011. Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111531>

L.588/2004. Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun laki. Viitattu <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040588>

Metsämuuronen, A. 2006. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä 2. Helsinki:International methelp Oy.

Mäenpää, O. 2016. Julkisuusperiaate. 3.uud.p. Helsinki: Talentum.

Nieminen, S. 2016. Hyvä hankinta parempi bisnes. Helsinki: Talentum.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2012. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki:Tietosanoma.

Puolustusministeriön julkaisu. 2007.Puolustusministeriön materiaalipoliittinen strategia.Kirjapaino Keili Oy.Viitattu 1.3.2018.

<https://www.defmin.fi/files/1091/materiaalipol-strategia.pdf>

Puolustusministeriön julkaisu. Puolustushallinnon materiaalipolitiikka. Viitattu 5.3.2018. www.defmin.fi/files/1831/materiaalipolitiikka.pdf

Puolustusvoimien kokoonpano. Viitattu 1.4.2018.

<http://www.turpopankki.fi/fi/index.php/sotilaallinen-maanpuolustus/puolustusvoimien-kokoonpano>

Puolustusvoimien puolustus- ja turvallisuushankinnan- soveltamisohje
Pääesikunnan logistiikkaosasto.2016. Pääesikunnan
logistiikkaosasto.Määräys puolustusvoimien tietojärjestelmässä.

PVHSMK – PE HALLINNOLLINEN MÄÄRÄYS – PÄÄESIKUNNAN
TYÖJÄRJESTYS 2018. HI706. 2018.Pääesikunnan logistiikkaosasto.Määräys
puolustusvoimien tietojärjestelmässä.

PVHSMK PE Puolustusvoimien hankintamääräys, HK1206.
2015.Pääesikunnan logistiikkaosasto.Määräys puolustusvoimien
tietojärjestelmässä.

PVHSKL HANKINTATOIMI 004-PEMATOS HANKINTA-ASIAKIRJOJEN
JULKISUUSMÄÄRYS.2009.Pääesikunnan materiaaliosasto. Määräys
puolustusvoimien tietojärjestelmässä.

PVLOGLOHJEK KAUPALLINEN TOIMINTA PUOLUSTUSVOIMIEN
LOGISTIIKKALAITOKSESSA HM588.2016. Puolustusvoimien
logistiikkalaitoksen esikunta.Ohje Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen
tietojärjestelmässä.

Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J.2015. Tapaus ja tutkimus=tapaustutkimus.
Julkaisussa ikkunoita tutkimusmetodeihin 1.3.uud.p.Juva:PS-kustannus

Tuomi, J. & Sarajärvi, A.2004: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.
Helsinki.Tammi

Valtion hankintastrategia.2009. Viitattu 18.4.2018.

http://vm.fi/documents/10623/307565/Valtion+hankintastrategia+35_2009/cc679a8b-fe34-4c05-9ece-8bac1a1f210c

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 2012.Viitattu
28.4.2018.https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf

Verne tiedon analysointi. Viitattu

1.5.2018. <http://www.tut.fi/verne/tutkimusmenetelmat/tiedon-analysointi/>

Liitteet

Liite 1. Salassa pidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen hankintaohje

SALASSAPIDETTÄVIEN PUOLUSTUS- JA TURVALLISUUSHANKINTOJEN HANKINTAPROSESSI

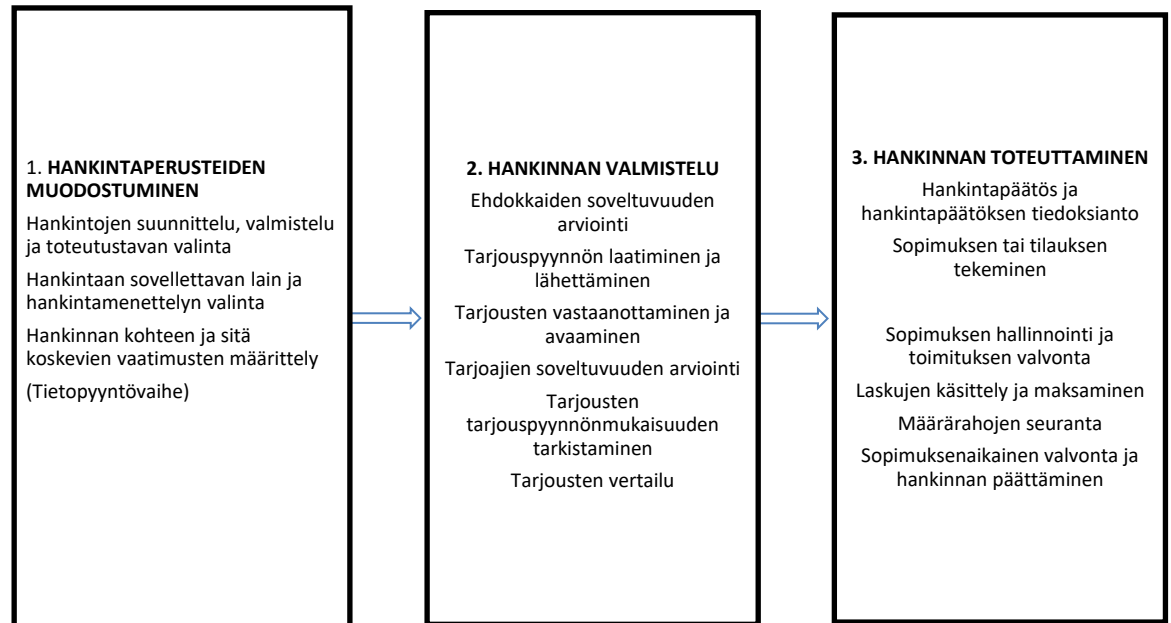
1 Yleistä

Tämän ohjeen tarkoitus on selostaa, milloin puolustus- ja turvallisuushankinta on sellainen, että se voidaan tehdä puolustus- ja turvallisuuslaista poiketen salassapitoon vedoten. Ohje tulee osaksi puolustusvoimien ohjeistusta x.

Salassa pidettävät puolustus- ja turvallisuushankinnat on tehtävä julkisissa hankinnoissa noudatettavien hankintaperiaatteiden mukaisesti soveltuvien osin. Nämä hankintaperiaatteet ovat syrjimättömyyden, yhdenvertaisuuden avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet. Hankintaperiaatteet on tarkemmin kuvattu Puolustusvoimien hankintamääräyksen kohdassa 5 (Hankintaperiaatteet).

Hankinta-asiakirjojen julkisuudessa noudatetaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Puolustusvoimissa hankinta-asiakirjojen käsittelystä on ohjeistettu tarkemmin Pääesikunnan määräyksessä HF1209.

Hankintaprosessin päävaiheet on jaettu kolmeen kohtaan ja nämä ovat: Hankintaperusteiden muodostuminen, hankinnan valmistelu ja hankinnan toteuttaminen.



2 Hankintaperusteiden muodostuminen

Hankintaprosessi alkaa hankintojen huolellisesta suunnittelusta. Salassapidettävien puolustus- ja turvallisuushankintojen suunnittelu ei eroa muusta puolustusvoimien hankintoiminnan hankintojen suunnittelusta ja se tulee toteuttaa hankintamääräksen kohdan 6 mukaisesti.

2.1 Hankintaan sovellettavan lain ja hankintamenettelyn valinta

Puolustus- ja turvallisuushankintalain käyttö tulee aina perustella eli miksi kyseessä on puolustus tai turvallisuushankinta.

Puolustustarvike tulee perustella heti ennen hankintamenettelyn aloittamista. Näin varmistutaan siitä, että hankinnan kohde on puolustus- ja turvallisuushankintalain tarkoittama puolustustarvike. Puolustus- ja turvallisuushankintojen määritelmien perusteet on kuvattu puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohjeessa kohdassa luvussa 1 kohdassa 5.

2.2 Lainsäädännöllinen kehikko

Julkiset hankintayksiköt soveltavat lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 toteuttaessaan hankintoja.

Lakia ei kuitenkaan sovelleta julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011), jäljempänä puolustus- ja turvallisuushankintalaki 7 §:n 1 momentin nojalla perusteltuihin hankintoihin.

Puolustus- ja turvallisuushankintalain 7 §:ssä säädetään yleisistä ja erityisistä poikkeuksista. Puolustus- ja turvallisuushankintalaissa säädetty poikkeukset jäävät lain säännösten ulkopuolelle silloin kun on kyse sen kaltaisesta hankinnasta.

Puolustus- ja turvallisuushankintalaissa säädetään yleisistä poikkeuksista seuraavasti:

1. ovat salassa pidettäviä tai jossa tämän lain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikköä toimittamaan tietoja, joiden julkistaminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusetuja.

2.3 Yleiset menettelyohjeet:

Mikäli hankinnan arvo jää kansallisen kynnysarvon alle, niin hankinta toteutetaan puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohjeen luvun 9 mukaisesti. Hankinnan ylittäessä kansallisen kynnysarvon, niin hankinnan toteuttamiseksi hankintayksikön tulee kyetä perustelemaan poikkeuksen edellytysten täyttyminen ja noudattaa tässä ohjeessa kuvattua ohjeistusta.

KYNNYSARVO	
EU-HANKINNAT	<ul style="list-style-type: none"> • 443 000 euroa tavara- ja palveluhankinnat • 5 548 000 euroa rakennusurakat
KANSALLISET HANKINNAT	<ul style="list-style-type: none"> • tavara- ja palveluhankintaan, jonka ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 100 000 euroa • rakennusurakkaan, jonka ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 500 000 euroa.

Puolustus- ja turvallisuushankintalain poikkeuksen käyttö lain säännöksiä kiertämiseksi on ehdottomasti kielletty. **Poikkeuksien käyttö tulee aina olla objektiivisesti perusteltua ja niitä tulee tulkita suppeasti.** Hankintayksikön on kyettävä perustelemaan, mistä syystä puolustus- ja turvallisuushankintalain säännöksiä noudattamisesta tulisi poiketa. **Hankintayksikön tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että päättelyketju poikkeuksien täyttymisen suhteen on uskottava.**

Jos hankinta koostuu useasta osasta ja hankintayksikkö aikoo toteuttaa hankinnan yhtenä kokonaisuutena, hankintayksikön on kyettävä osoittamaan, että koko hankinta kuuluu poikkeuksen piiriin. Siinä tapauksessa, että hankinnasta tietty osa kuuluu poikkeukseen piiri, hankintayksikön on kyettävä osoittamaan, että hankinnan toteuttaminen yhdellä sopimuksella on objektiivisesti perusteltua.

Lain kohta tarkoittaa sellaisia hankintoja, joiden toteuttaminen vaarantuisi, mikäli hankintayksikkö toimisi puolustus- ja turvallisuushankintalain säännöksiä noudattaen. Lain-kohdan jälkimmäinen osa liittyy nimenomaan SEUT-sopimuksen 346 artiklan 1 kohdan a alakohtaan.

Erona näiden kahden välillä on se, että puolustus- ja turvallisuushankintalain poikkeus antaa mahdollisuuden poiketa vai kyseisen lain säännöksistä, kun vastaavasti SEUT- sopimuksen 346 artikla mahdollistaa poikkeamisen EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen säännöksistä (ml. syrjimättömyysvelvoite).

Hankintayksikön tulee perustella aina 7 §:n 1 momentin 1 kohdan edellytysten täyttymisen lisäksi myös SEUT –sopimuksen 346 (1) a- kohdan edellytysten täyttymisen.

2.4 Salassapidon edellytykset salassa pidettävissä hankinnoissa:

Alla olevassa taulukossa on kuvattu tilanteet, joissa salassa pidettävä poikkeus voi tulla hankintayksikölle kyseeseen:

1. Hankinta on kokonaan salassa pidettävä.
2. Kyse on hankinnasta, jossa annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään tietoa, jonka salassa pitoa putu-lain säännökset eivät pysty turvaamaan. Tässä voi tulla kyseeseen hankinta, joka ei itsessään ole salassa pidettävä, mutta noudattaakseen lain säännöksiä, hankintayksikkö joutuisi ilmoittamaan turvallisuusluokiteltuja tietoja.
3. Hankinta sisältää sellaista tietoa, jota ei voi luovuttaa toisen valtion kansalaisille kansalliseen turvallisuuteen tai maanpuolustukseen liittyvistä syistä.
4. Hankinta sisältää sellaisia järjestelmiä, joita asennetaan turvallisuusluokiteltuihin tiloihin tai järjestelmiin.
5. Hankinta sisältää kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) mukaista erityissuojattavaa tietoaaineistoa.
6. Hankinnan kohteena ovat valvonta- tai seurantajärjestelmät:hankinta voi täyttää käyttötarkoituksensa vain silloin, kun seurannan kohteet eivät tiedä seurannassa käytettävistä välineistä.

Erityissuojattavalla tietoaaineistolla kohdassa viisi (5) tarkoitetaan sellaisia salassa pidettäviä asiakirjoja ja materiaaleja sekä asiakirjoista ja materiaaleista saatavissa olevia tietoja, jotka kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen mukaisesti on turvallisuusluokiteltu.(L 588/2004.)

Kun hankintayksikkö on tunnistanut tilanteen, jossa poikkeus tulisi kyseeseen, on hankintayksikön pystyttävä perustelemaan oheiset kolme pääkohtaa:

1. Hankintayksikön tulee ilmoittaa, millä tavalla hankinta vaarantuisi puolustus- ja turvallisuushankintalain säännöksiä noudattamalla;
2. Hankintayksikön tulee ilmoittaa, mistä syystä ja miltä osin hankintaa ei voida toteuttaa siten, että sille asetettaisiin puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaisia **tietoturva vaatimuksia**;
3. Hankintayksikön tulee ilmoittaa, millä tavoin hankinnan tietoturva tullaan suojaamaan silloin kuin puolustus- ja turvallisuushankintalain tietoturva vaatimukset eivät ole riittäviä.

Kohdan kaksi mukaiset **tietoturvavaatimukset** ovat kuvattu puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohjeen liitteessä 11.

Koska puolustus- ja turvallisuushankintalin 7 §:n § momentin 1 kohdan sekä SEUT 346 1 (a) alakohdan hankintoja tulee käsitellä yhdessä on tärkeää tutkia tähän lainkohdan jälkimmäiseen osaan liittyviä salassapidon perusteluja.

*Perussopimusten määräykset eivät estä soveltamasta seuraavaa sääntöä: mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoa, joiden ilmaisemisen se katsoo **keskeisten turvallisuusietujensa** vastaiseksi (SEUT 346 artikla.)*

Suomi voi itse päättää ja määritellä omat turvallisuusetusnsa, sillä niitä ei ole määritelty puolustus- ja turvallisuushankintalaissa eikä EU:n toiminnassa tehdyssä sopimuksessa. SEUT-sopimuksen 346 artikla on poikkeusartikla ja sitä on aina tulkittava suppeasti. **Hankintayksikön soveltaessa artiklaa tulee se aina olla suhteessa tapaukseen ja käytettävien toimenpiteiden tulee olla rajattu siihen, mikä on välttämätöntä keskeisten turvallisuusetusujen turvaamiseksi.** Sen lisäksi valittujen toimenpiteiden tulee olla sellaiset, että millään muulla tavalla ei kyettäisi suojaamaan kyseessä olevaa keskeistä turvallisuusetusuja.

Salassapidon edellytyksiä perustellessaan, hankintayksikön tulee ottaa huomioon kolme pääkohtaa.

1. Hankintayksikön tehtävä selvitys siitä, mistä "Suomen kannalta keskeisestä turvallisuusedusta" hankinnassa on kyse. Hankintayksikön tulee kyetä linkittämään hankinta esimerkiksi Puolustusvoimien teknologiestretegian kriittiseen teknologiaan, jotka on jaettu seuraaviin kategorioihin: informaatioteknologia, materiaali- rakenneteknologia, systems engineering ja systems-of systems engineering sekä bio- ja kemianteknologia.

[HUOM! vaikka hankinta voitaisiin linkittää kyseiseen kohtaan, ei se automaattisesti tarkoita, että se täyttäisi SEUT-sopimuksen artiklan 346 (1) a kohdan "keskeiset turvallisuusedut" –edellytyksen]

lisäksi SEUT-sopimuksen artiklan 346 (1) a- kohdan hankinnan turvaluokiteltujen tietojen tulee lähtökohtaisesti olla vähintään tasoa **LUOTTAMUKSELLINEN**

Näiden molempien määrittelyjen tulee täytyä, voidaakseen perustella hankinta tämän kohdan perusteella.

2. Hankintayksikön tulee tehdä selvitys siitä, millä toimenpiteillä Suomen kannalta keskeistä turvallisuusetua ehdotetaan turvattavaksi.

Huom! Kyseessä olevan turvallisuusedun ja asianomaisen hankintapäätöksen välinen yhteys. Perusteluketjun tulee olla aukoton, koko hankintaprosessin ajan.

Miksi hankintasopimus ohjataan kotimaiselle toimijalle noudattamatta SEUT:in syrjimättömyysperiaatetta.

”ohjataan kotimaiselle toimijalle”: Kun esimerkiksi rakennetaan uutta. Tämä kohta ei tarkoita, että täytyisi kokonaan rakentaa suomessa, mutta tässä kohtaa tulee kuvata tilanne, miten tämä on suunniteltu tehtävän kyseisessä hankinnassa. ”Päävastuullinen on ulkomainen prime toimittaja, mutta rakentaminen tapahtuu suomessa ja perustelut kyseiseen tapaukseen.

Mikä on kyseisessä kokonaisuudessa oleva ”Kotimaisen tapauksen osuus”, silloin jos hankinnassa yhdistetään ulkomaista sekä kotimaista tekemistä.

3. Hankintayksikön selvitys siitä, miten Suomen kannalta keskeistä turvallisuusetua ei ole mahdollista toteuttaa vähemmän rajoittavalla tavalla.

[Tässä kohdassa käytön tulee olla suhteessa kyseessä olevan tapauksen olosuhteisiin ja valitut toimenpiteet eivät saa olla rajoittavampi kuin mikä on keskeisen turvallisuusedun turvaamisen kannalta välttämätöntä.

Hankintayksikön tulee perustella, mistä syystä puolustus- ja turvallisuushankintalain säännökset (erityisesti tietoturva vaatimukset) eivät ole omiaan turvaamaan hankintaa. Lisäksi hankintayksikön tulee antaa selvitys niistä toimenpiteistä, joilla se suojaaa hankinnan tietoturvan.]

Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hankintayksikön tulee kuvata kotimaisen toimijan roolia suhteessa laajempaa kilpailuttamisvelvoitteeseen. Miksi hankintaa ei voida toteuttaa julkisen hankinnan mukaisia periaatteita noudattaen.

2.5 Hankintamenettely

Koska nämä hankinnat eivät kuulu puolustus- ja turvallisuushankintalain soveltamisalan piiriin, ei laki määrittele hankintamenttelyille periaatteita. Lähtökohta on, että nämä hankinnat toteutetaan ensisijaisesti tarjouskilpailuna. Hankinnan osoittaminen suoraan yhdelle toimittajalle on mahdollinen, jos perusteet suorahankinnan kaltaiselle menettelylle täyttyvät (Puolustus- ja turvallisuushankintalaki 22-23 § tai 69 §.) **Suorahankinnan**

kaltainen menettely perustellaan kuitenkin ilman suoraa viittausta lain kohtaan.

Suorahankinnan kaltaisen menettelyn perusteet ovat;

1. Maanpuolustukseen tai valtion turvallisuuteen liittyvistä perustelluista syistä tarjouskilpailua ei voida järjestää
[Mitkä ovat maanpuolustukseen tai valtion turvallisuuteen liittyvä syyt suorahankinnan kaltaiselle menettelylle]
2. Hankinnan kohdetta ei ole muualta saatavissa
3. Tekninen tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvä syy; vain yksi toimittaja voi toteuttaa hankinnan
4. Kriisistä johtuva kiireellisyys
5. Ennalta arvaamaton syy tai äärimmäinen kiire: sopimuksen tekeminen on välttämätön
6. Hankinta koskee käytettyä tavaraa
7. Tarjouskilpailun kustannukset ylittävät kilpailuttamisesta saadun hyödyn.

Suorahankinnan kaltaisen menettelyn perusteluita on kuvattu tarkemmin luvussa 9. Ensimmäinen kohta täytyy kuitenkin perustella aina tapauskohtaisesti ja tarkemmin ja siinä ei saa käyttää laajempaa tulkintaa. Hankintayksikön on kyettävä perustelemaan tarkasti, miksi kyseistä hankintaa ei voi kilpailuttaa.

Hankinnan osoittaminen suoraan yhdelle toimittajalle on mahdollinen myös lisähankinnoissa, josta tavarahankinnan lisätilaus toimituksen tai laitteiston laajentamiseksi tai korvaamiseksi on ehdoton ja toimittajan vaihdon aiheuttaisi yhteensopimattomuutta tai hankinta perustuu sopimuksen lisähankintaoikeuteteen. Myös lisäpalvelu tai urakka joka on ennalta arvaammattomista syistä välttämätön on syy suorahankinnan kaltaisen menettelyn toteuttamiselle.

Avoin menettely ei ole mahdollinen EU- kynnysavot ylittävissä hankinnoissa.

Tarjouskilpailuna toteutetuissa hankinnoissa tulee hankinta toteuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla ilman erityistä viittausta tiettyyn määriteltyyn menettelyyn (esim. neuvottelumenettely)

Menettelyt on kuvattu tarkemmin puolustus- ja turvallisuushankintojen soveltamisohjeessa liitteessä 15. Huomioitava kuitenkin on, että näissä salassapidettävissä puolustus- ja turvallisuushankinnoissa **ei missään vaiheessa tarjouskilpailua julkaista osallistumishakemuspyyntöä** Hilmassa vaan se lähetetään valituille Toimittajille. Muuten menettelyssä toimitaan kyseisen ohjeen periaatteiden mukaisesti.

Lisäksi silloin, kun hankintayksikkö on perustellut hankinnan kuuluvat SEUT-sopimuksen artiklan 346 1 a alakohdan piiriin on hankintayksiköllä laajemmat valtuudet tulkita menettelytapoja. **Kuitenkin myös näissä hankinnoissa esimerkiksi neuvottelumenettelyssä noudatetaan hyvää hankintatapaa ja suunnitellaan kokonaisuus siten, että sitä ei ole tarpeen epämääräisesti kesken hankinnan muuttaa.**

3 Hankinnan valmisteluvaihe

Oheiset asiat tulee ottaa huomioon hankintaprosessin eri vaiheissa.

1. Hankinnasta ilmoittaminen:
Hankinnasta ei ilmoiteta vaan hankintayksikkö voi suoraan olla yhteydessä niihin Toimittajiin, jotka se katsoo olevan potentiaalisia.
Tämä tarkoittaa sitä, että usein ennen varsinaista hankintamenettelyä edeltää RFI vaihe, jolla kartoitetaan mahdolliset potentiaaliset toimittajat.
2. Tarjouspyynnön laatiminen on hankintaprosessin tärkein vaihe. Tarjouspyyntö ja siihen perustuvat tarjoukset on tehtävä kirjallisesti. Tarjouspyyntö on laadittava niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa mahdollisimman yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnössä on ilmoitettava kaikki tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjouksien tekemisessä. Tarjouspyynnössä on ilmoitettava tarjouksen valintaperuste (halvin hinta tai kokonastaloudellisesti edullisin). Mikäli valintaperusteena on kokonastaloudellinen edullisuus, niin tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa myös vertailuperusteet ja niiden painoarvot.

Kuitenkin huomioiden mahdollinen neuvottelumenettelyn kaltainen menettely, jossa hankintayksikkö voi alustavaan tarjouspyyntöön kuvata vertailuperusteet laveammin ja tarkentaa niitä neuvotteluiden kuluessa.

Hankintayksikkö voi myös tarvittaessa muuttaa alustavassa tarjouspyynnössä asettamia vaatimuksia. Tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että menettely on tarkoin kuvattu

neuvottelumenettelyn kaltaisen menettelyn osallistumishakemuspöytäkirjassa.

HUOM! Vaatimusten asettamisessa tulee olla tarkkana, että hankintayksikkö ei ota liian laajoja vapauksia tulkita ja muuttaa jo asetettua vaatimuksia kesken hankintaprosessin.

3. Tarjoukset:

Tarjouksia on pyydyttävä riittävä määrä kilpailun varmistamiseksi. Hankintayksikön on varattava **kohtuullinen aika** tarjousten antamiseen. Kohtuullisen ajan määrittelyssä tulee noudattaa puolustus- ja turvallisuushankintalain soveltamisohjeen liitteen 1 määräaikoja. Tarjousten tekemistä koskevat vaatimukset tulee yksilöidä selkeästi. Vaatimukset eivät saa olla kohtuuttomia hankinnan luonteeseen ja arvoon nähden.

Kohtuullinen aika: Salassa pidettävissä hankinnoissa voidaan kuitenkin käyttää tapauskohtaista harkintaa, vaikka pohjana tulee aina käyttää ohjeen viitteellisiä aikoja. Lähtökohtana tulee kuitenkin olla määritellyt ajat ja niistä saa poiketa vai perustelluista syistä.

4. Hankintayksikön tulee huomioida tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintayksikkö voi neuvotella kaikista hankintaprosessiin liittyvistä ehdoista.

Kuitenkin niin, että perusteluketju on aukoton koko hankintaprosessin ajan. Alussa asetetut ja määritellyt vaatimukset sitovat lähtökohtaisesti myös hankintayksikköä ja niitä ei saa loiventaa esimerkiksi hankinnan huonon suunnittelun takia.

5. Tarjouksista on hyväksyttävä joko tarjouspyynnössä asetettujen vertailuperusteiden mukainen kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin tarjous. Tarjoaja, jolla ei ole hankinnan laajuus, kohde ja muut vaatimukset huomioiden teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseen, voidaan sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle. Toimittajan soveltuvuudelle asetetut edellytykset tulee ilmoittaa etukäteen. Hankintayksikkö voi hylätä tarjouksen joka ei vastaa tarjouspyynnön keskeisiä ehtoja tai on hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhainen.

Tässä pätee edellisen kohdan huomautus. Vaikka hankintayksiköllä on näissä salassapidettävissä hankinnoissa laajempi tulkintavapaus niin lähtökohtaisesti se tarkoittaa sitä, että hankintayksikkö ei saa laajemmin tulkita kriteerejä vaan ne tulee olla pitäviä ja selvästi kirjattuja koko hankintaprosessin ajan.

Huolellisella suunnittelulla hankintaprosessin alussa voidaan välttää matkan varrella laajemman tulkin.

4 Hankinnan toteuttaminen

Kun Toimittaja on valittu käynnistyy hankinnan toteuttaminen.

4.1 Hankintapäätös

Hankintapäätös tulee antaa tiedoksi tarjouskilpailuun osallistuneille toimittajille ja siihen liitetään hankintaoikaisuohje.

4.2 Oikeussuojakeinot

Puolustus- ja turvallisuushankintalain yleisten poikkeusten piiriin kuuluvista hankinnoista ei ole valitusoikeutta markkinaoikeuteen. Poikkeuksia koskeviin päätöksiin tai muihin ratkaisuihin ei voi myöskään hakea muutosta hallintolainkäyttölain (586/1996) tai kuntalain nojalla (365/1995).

Hankintaoikaisun tekeminen tai vaatiminen on kuitenkin mahdollista yleisiä poikkeuksia koskevissa päätöksissä hankintamenettelyn korjaamiseksi.

4.3 Sopimuksen ja tilauksen tekeminen

Kun hankintapäätös on toimitettu, tehdään sopimus sekä tilaus ja aloitetaan sopimuksen hallinnointi ja toimituksen valvonta. Tähän vaiheeseen kuuluvat laskujen käsittely ja maksaminen, määrärahojen seuranta ja sopimuksenaikainen valvonta ja hankinnan päättäminen.

5 Julkisuusperiaate

Lähtökohta julkisille hankinnoille on julkisuus. Viranomaisen asiakirjaan on tehtävä merkitä sen salassa pitämisestä. Merkintä on viranomaisen kannanotto salassa pidettävyydestä sisältäen perusteet merkinnän salassapitoperusteeseen. Salassapitomerkinän siis tulee sisältää julkisuuslain kohta, johon salassapito perustuu ja mitkä kohdat asiakirjasta ovat salassa pidettäviä. **Salassa pidettävissä hankinnoissa tulee tämä ratkaisu tehdä jo prosessin aikana. Keskeisin julkisuuslain kohta on lain 24 § 10 kohta (maanpuolustussalaisuus).**

Salassapitovelvollisuuden piirissä ovat asiakirjat, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitus ja käyttöä sekä muuta sotilaallista maanpuolustusta. Myös maanpuolustusta tai maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita ja järjestelmiä sekä maanpuo-

lustuksen kannalta muutoin merkittäviä kohteita koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä.

6 Raportointi ja seuranta

Hankintayksikön tulee raportoida salassa pidettävät hankinnat vuosittain paremman seurannan mahdollistamiseksi pääesikunnan ohjeistuksen mukaisesti.