



Julkisen hankintasopimuksen muuttamisen edellytykset

Oppimateriaali TAMKin julkisten hankintojen opintojaksoille

Johanna Kulmala

OPINNÄYTETYÖ
Marraskuu 2025

Liiketalouden tutkinto-ohjelma
Juridiikka

TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalouden tutkinto-ohjelma
Juridiikka

KULMALA, JOHANNA:

Julkisen hankintasopimuksen muuttamisen edellytykset
Oppimateriaali TAMKin julkisten hankintojen opintojaksoille

Opinnäytetyö 93 sivua, joista liitteitä 24 sivua
Marraskuu 2025

Opinnäytetyön tarkoituksena oli tuottaa Tampereen ammattikorkeakoulun markkinointi- ja kilpailuoikeuden (AMK) opintojaksolle ja julkiset hankinnat (YAMK) -opintojaksolle oppimateriaali julkisen hankintasopimuksen muuttamisesta. Työn tavoitteena oli tukea opiskelijoiden oppimista, ilmentää yleisiä periaatteita hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskauden aikana ja laajentaa opintojaksojen opetusmateriaalia monipuolisemmaksi.

Tämän toiminnallisen opinnäytetyön raportti toteutettiin lainopillisella tutkimusmenetelmällä. Oikeuslähteiden valossa tulkittiin ja systematisoitiin voimassa olevaa hankintalainsäädäntöä. Tutkimusmenetelmän avulla tarkasteltiin hankintalainsäädännön perusteita hankintasopimuksen muuttamiselle sopimuskaudella sekä sitä, milloin hankintasopimuksen muuttaminen on kiellettyä ja sallittua.

Työn tuotoksena syntyi ajankohtainen, kattava ja käytännönläheinen oppimateriaali, joka koostuu kirjallisesta esitysmateriaalista ja neljästä case-tehtävästä. Oppimateriaali tukee opettajien työtä, kehittää opiskelijoiden oikeudellista ajattelua ja edistää taitoja soveltaa teoriaa käytäntöön case-tehtävien muodossa. Jatkossa oppimateriaalia voidaan päivittää oikeudellisen sääntelyn muuttuessa ja kehittää laatimalla lisää case-tehtäviä.

Työ tarjoaa selkeän kokonaiskuvan hankintasopimuksen muuttamisesta. Nykyinen hankintasopimuksen muuttamista ohjaava sääntely täsmentää sopimusmuutoksia, mutta rajanveto olennaisen ja sallitun muutoksen välillä edellyttää tapauskohtaista tulkintaa. Sääntely rajoittaa sopimuskauden aikaisia muutoksia vapaan kilpailun ja oikeusperiaatteiden toteutumisen varmistamiseksi. Hankintayksiköt kohtaavat kuitenkin väistämättä sopimuskaudella sopimusmuutostarpeita, ja sääntely mahdollistaa tähän joustavuutta, sillä hankintalaissa säädetään edellytyksistä, joilla hankintasopimusta voidaan muuttaa.

Asiasanat: sopimusmuutos, hankintasopimus, julkiset hankinnat

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
Jurisprudence

KULMALA, JOHANNA:
Conditions for Amending a Public Procurement Contract
Learning Material for TAMK's Public Procurement Courses

Bachelor's thesis 93 pages, appendices 24 pages
November 2025

The purpose of this thesis was to produce learning material on the amendment of public procurement contracts for Marketing and Competition Law and Public Procurement courses at Tampere University of Applied Sciences. The aim was to support students' learning, illustrate the key principles related to the amendment of a public procurement contracts during the agreement period, and enrich the existing course materials.

The thesis work was conducted using a legal research method. The method was used to examine the legal grounds for amending a procurement contract during the agreement period, as well as to determine when such amendments are prohibited or permitted.

The result was a comprehensive set of learning material that consists of a presentation and four case assignments. The material supports teachers' work, enhances students' legal reasoning and the ability to apply theory to practice. Furthermore, the material can be updated as legal regulations change.

The findings indicate that drawing the line between substantial and permissible amendments requires case-specific interpretation. The regulation restricts amendments during agreement period to ensure free competition and legal principles, while allowing flexibility, as the Public Procurement Act specifies the conditions for amending a procurement contract.

Key words: contract amendment, procurement contract, public procurement

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
 Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni opinnäytetyöprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia: -

Tekoälysovellusten nimet ja versiot: -

Käyttötarkoitus: -

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: -

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien osat, joissa on hyödynnetty tekoälyä, ja hyväksyn vastuun mahdollisista eettisten ohjeiden rikkomuksista.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	8
1.1	Työn aihe ja tausta.....	8
1.2	Työn tarkoitus, tavoite ja rajaus.....	10
1.3	Toiminnallinen opinnäytetyö ja lainopillinen tutkimusmenetelmä .	12
1.4	Työn rakenne	14
2	JULKISET HANKINNAT	15
2.1	Julkisten hankintojen sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet.....	15
2.2	Julkisten hankintojen sääntelyn keskeiset periaatteet.....	17
2.3	Julkisten hankintojen hankintasopimus	19
2.3.1	Hankintasopimus käsitteenä.....	19
2.3.2	Hankintasopimuksen tekeminen ja odotusaika.....	20
3	HANKINTASOPIMUKSEN MUUTTAMINEN SOPIMUSKAUDELLA ..	22
3.1	Hankintasopimuksen muuttamista ohjaava sääntely.....	22
3.2	Olellaiset sopimusmuutokset	24
3.2.1	Uusien ehtojen käyttöönotto	24
3.2.2	Muutos sopimuskumppanin eduksi.....	27
3.2.3	Sopimuksen soveltamisalan laajentaminen.....	29
3.2.4	Sopimuskumppanin vaihtuminen.....	30
3.2.5	Suorahankinta sopimusmuutoksissa	31
3.3	Sallitut sopimusmuutokset	33
3.3.1	Ennalta määriteltyihin ehtoihin perustuva muutos	33
3.3.2	Alkuperäisen sopimuskumppanin suorittamat lisätyöt ja - palvelut.....	36
3.3.3	Ennakoimattomat olosuhdemuutokset.....	39
3.3.4	Sopimuskumppanin korvaaminen uudella sopimuskumppanilla	41
3.3.5	Vähäarvoinen sopimusmuutos	43
3.3.6	Sopimusmuutosilmoitus.....	46
4	SOPIMUSMUUTOKSET KANSALLISTEN HANKINTOJEN OSALTA	48
4.1	Kansallisten hankintojen sopimusmuutosten nykytila.....	48
4.2	Sopimusmuutossääntelyn ulottaminen kansallisiin hankintoihin ..	49
5	OPPIMATERIAALI SOPIMUSMUUTOKSISTA.....	51
5.1	Oppimateriaalin lähtökohdat	51
5.2	Oppimateriaalin suunnittelu ja toteutus	51
5.3	Oppimateriaalin pedagoginen käyttö ja soveltuvuus	53
6	POHDINTA	56

6.1 Yhteenveto ja tutkimuskysymysten tarkastelu.....	56
6.2 Työn luotettavuus.....	61
6.3 Opinnäytetyöprosessi.....	62
LÄHTEET.....	64
LIITTEET	70
Liite 1. Oppimateriaali	70
Liite 2. Case-harjoitustehtävien hyvän vastauksen piirteet	87
Liite 3. Hyvä tieteellinen käytäntö opinnäytetyössä.....	92

LYHENTEET JA TERMIT

EU	Euroopan unioni
Hankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
HE	Hallituksen esitys
JHNY	Julkisten hankintojen neuvontayksikkö
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
MAO	Markkinaoikeus
PUTU-laki	Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011)
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TAMK	Tampereen ammattikorkeakoulu
YAMK	Ylempi ammattikorkeakoulu

1 JOHDANTO

1.1 Työn aihe ja tausta

Julkiset hankinnat ovat yhä tärkeämpi tekijä EU:n taloudessa (Sammut & Mifsud 2025, 207). Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen mukaan julkisiin hankintoihin käytetään vuosittain noin 2 biljoonaa euroa, joka vastaa 14% EU:n 27 jäsenvaltion bruttokansantuotteesta (European Court of Auditors 2023, 6). Julkisia hankintoja voidaan pitää yhtenä talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn edistävänä tekijänä sekä välttämättöminä julkisten palvelujen tuottamisen kannalta (Bovis 2022, 22; European Court of Auditors 2023, 6). Suomessa julkisten hankintojen arvo on noin 50 miljardia euroa vuodessa, mikä korostaa hankintojen suurta kansantaloudellista merkitystä, ja siksi hankintojen sääntely on tarpeen, sillä se turvaa hankintoihin käytettävien julkisten varojen asianmukaisen ja tehokkaan käytön (Karinkanta & Lahtinen 2017, 13; Villa ym. 2024, 1533).

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 27; Villa ym. 2024, 1533). Julkiset hankinnat tulee toteuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti eli lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), jäljempänä hankintalaki, säädettyjä menettelytapoja noudattaen (Kontio ym. 2017, 27). Näin ollen Suomen hankintalainsäädännössä säännellään myös julkisen hankintasopimuksen muuttamisen edellytyksistä sopimuskauden aikana.

Sopimusmuutoksista säädetään hankintalain 136 §:ssä. Sopimuskauden aikaiset muutokset voivat vaarantaa julkisten hankintojen avoimuusvaatimusta sekä tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatetta. Tämä luo lähtökohdan sille, että hankintasopimukseen ei saa tehdä sopimuskauden aikana olennaisia muutoksia ilman uutta hankintamenettelyä. (Kontio ym. 2017, 265.) Olennaista muutosta pidetään merkittävänä, jos sen seurauksena hankintasopimus tai puitejärjestely on luonteeltaan huomattavasti erilainen alkuperäiseen sopimukseen verrattuna. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2022, 716.) Sopimusmuutokset

ovat keskeinen kysymys hankintalain sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, jäljempänä hankintadirektiivi, soveltamisessa, sillä olennainen muutos edellyttää kokonaan uuden kilpailutuksen järjestämistä (Eskola, Kiviniemi, Kraakau & Ruohoniemi 2017, 581). Näistä syistä sopimusmuutoksia koskevan sääntelyn syvälinen tarkastelu on perusteltua.

Hankintasopimuksen muuttamista koskevan aiheen ajankohtaisuutta painottaa esimerkiksi 12.3.2025 järjestetty Julkisten hankintojen neuvontayksikön (JHNY) vuosiseminaari. JHNY:n vuosiseminaarin aiheet keskittyivät hankintasopimuksissa huomioitaviin asioihin ja sopimuskauden aikaisiin toimiin, mikä osaltaan osoittaa sitä, että aihe on keskiössä myös julkisten hankintojen kehittämisessä. (JHNY 2025b.) Niin ikään ajankohtaisena esimerkkinä toimii hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietinnön ehdotus sopimusmuutossääntelyn ulottamisesta kansallisiin hankintoihin (Hjelt, Hietanen, Kauti & Ruuskanen 2025, 156).

Tämän työn aiheen valinnan taustalla on useita syitä. Ensimmäkin sopimusmuutokset ovat hyvin relevantti aihe tarkasteltavaksi nopeasti kehittyvässä globaalissa toimintaympäristössä sekä taloudellisesti ja poliittisesti muuttuvissa olosuhteissa. Minulla itselläni on myös suuri kiinnostus julkisten hankintojen aihepiiriä kohtaan. Lisäksi hankinta-alan työkokemukseni myötä olen tullut tietoiseksi siitä, että koronaviruspandemian ja Ukrainan sodan seurauksena sopimusmuutospyyntöjen määrä on noussut. Sopimusmuutossääntelyn syvälinen tunteminen ja kyky reagoida sopimusmuutostarpeisiin on siten hankintayksikössä työskenteleville asiantuntijoille erittäin hyödyllinen ja tärkeä taito.

Julkisen hankintasopimuksen muuttamista on tutkittu aiemmin erityisesti pro gradu -tutkielmien muodossa. Pietari Jaakkola on tutkinut vuonna 2024 pro gradu -tutkielmassaan julkisten hankintasopimusten muuttamista sekä hankintasopimusten eroavaisuuksia tavanomaisiin sopimuksiin nähden (Jaakkola 2024, 3). Vuonna 2019 Venla Virtanen on puolestaan tutkinut pro gradu -tutkielmassaan kuntien julkisten ICT-hankintojen sopimusmuutoksia sekä lisätilauksia, jotka perustuvat sopimusehtoon tai suorahankintaan (Virtanen 2019, 5). Näissä tutkiel-

missä tutkimusongelmaa on lähestytty oikeusdogmaattisella tutkimusmenetelmällä. Jaakkolan tutkielmassa on ollut mukana sopimusoikeudellinen näkökulma, ja Virtasen tutkielmassa pääpaino on ollut sallittujen muutosten tutkimisessa. Tämä opinnäytetyö tuo lisäarvoa aiempaan tutkimukseen nähden, sillä työssä yhdistyvät lainoppi sekä käytännönläheisyys sen tuotoksena syntyvän oppimateriaalin ansiosta. Opinnäytetyö vastaa toimeksiantoon laatia opintojaksojen tueksi oppimateriaali.

1.2 Työn tarkoitus, tavoite ja rajaus

Opinnäytetyön tarkoituksena on tuottaa Tampereen ammattikorkeakoulun markkinointi- ja kilpailuoikeuden (AMK) opintojaksolle ja julkiset hankinnat (YAMK) -opintojaksolle oppimateriaali, jonka keskiössä ovat neljä case-tehtävää. Opinnäytetyön tavoitteena on tukea opiskelijoiden oppimista ja ilmentää yleisiä periaatteita hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskauden aikana sekä laajentaa opintojaksojen opetusmateriaalia monipuolisemmaksi.

Tämän työn erityisenä vahvuutena on se, että sitä voidaan hyödyntää kahdella eri opintojaksolla, mikä tukee laajasti opiskelijoiden oppimista ja tuo lisäarvoa opintojaksojen toteutukseen. Työ tarjoaa ajankohtaisen, kattavan ja käytännönläheisen oppimateriaalin, joka tukee opettajien työtä sekä edistää opiskelijoiden taitoja soveltaa teoriaa käytäntöön case-tehtävien muodossa. Lisäksi työ edistää ammatillista kehittymistä, sillä sen myötä perehdyn syvällisesti julkisten hankintasopimusten muuttamista koskevaan aiheeseen ja huomioin oppimateriaalin laatimisessa pedagogisen näkökulman. Työ antaa myös valmiuksia ratkaista sopimusmuutoksiin liittyviä konkreettisia oikeudellisia ongelmia työelämässä.

Opinnäytetyön tutkimuskysymykset on muodostettu siten, että ne rakentuvat yleisestä erityisempään. Tämän johdosta päätutkimuskysymys muodostaa laajemman oikeudellisen kehyksen työlle. Työn alatutkimuskysymykset syventävät päätutkimuskysymystä keskittyen aiheeseen yksityiskohtaisemmin. Tutkimuskysymykset rajaavat työn kokonaisuutta, jäsentävät sen rakennetta ja ohjaavat sen toteuttamista.

Opinnäytetyön keskeiset tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mitkä ovat lainsäädännön perusteet hankintasopimuksen muuttamiselle sopimuskauden aikana?
 - 1.1 Milloin hankintasopimuksen muutosta pidetään olennaisena?
 - 1.2 Milloin hankintasopimukseen voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä?

Opinnäytetyössä keskitytään hankintasopimusten muuttamisen oikeudellisiin edellytyksiin sopimuskauden aikana erityisesti EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen sekä kansallisen kynnysarvon ylittävien, hankintalain liitteen E mukaisten palveluhankintojen ja käyttöoikeussopimuksien osalta. Sopimusmuutosten tarkastelu painottuu erityisesti hankintalain, tarkemmin sen 136 §:n, ja hankintadirektiivin tulkintaan ja systematisointiin. Näiden säädösten tarkastelun tukena hyödynnetään myös oikeuskäytäntöä, jonka avulla konkretisoidaan sääntelyn käytännön soveltamista. Työssä käsitellään hankintasopimuksen keskeisiä piirteitä sekä niitä sopimuskauden aikaisia muutoksia, jotka ovat hankintalainsäädännön mukaan olennaisia tai sallittuja. Lisäksi työssä tarkastellaan julkisten hankintojen oikeudellista sääntelyä sekä sen tavoitteita ja periaatteita, sillä ne muodostavat keskeisen perustan sopimusmuutosten arvioinnille.

Työn ulkopuolelle jäävät kynnysarvot alittavat eli pienhankinnat. Työn soveltamisalaan eivät kuulu laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016), säädöksen kutsumanimike erityisalojen hankintalaki, sekä laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011), jäljempänä PUTU-laki, koska niiden sisällyttäminen laajentaisi työn aihepiiriä liikaa, eikä työn analysointi olisi yhtä syvällistä. Lisäksi työssä ei tarkastella sopimusmuutoksista johtuvan hankintalainsäädännön vastaisen menettelyn seuraamuksia ja sopimusoikeudellista näkökulmaa, koska ne edellyttäisivät laajempaa teoreettista kehystä, joka ei ole tarpeellinen tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi.

Valittu rajaus mahdollistaa syvällisen ja johdonmukaisen perehtymisen sopimusmuutosten oikeudellisiin edellytyksiin ja oikeudellisen kehysten ymmärtämiseen sekä tukee työn tutkimuskysymyksiin vastaamista. Rajauksen johdosta voidaan

muodostaa syvällinen raportti, jonka pohjalta syntyy realistisia ja käytännönläheisiä case-tehtäviä, joissa opiskelijat pääsevät ratkaisemaan oikeudellisia ongelmia. Näin ollen rajaus tukee myös työn tuotosta eli oppimateriaalin laatimista, ja tekee työstä sekä teoreettisesti perustellun että työelämän kannalta merkityksellisen, erityisesti julkisten hankintojen parissa työskentelevien asiantuntijoiden ja opiskelijoiden näkökulmasta.

1.3 Toiminnallinen opinnäytetyö ja lainopillinen tutkimusmenetelmä

Toiminnallinen opinnäytetyö on yksi ammattikorkeakouluissa käytettävä opinnäytetyötyyppi, jonka toteuttamisessa hyödynnetään kehittävää ja tutkimuksellista otetta (Kostamo, Airaksinen & Vilkkä 2022, 1.1). Opinnäytetyön ideana on, että opinnäytetyön tekijä osoittaa sen, että hän kykenee yhdistämään ammatillisen teoreettisen tiedon käytäntöön. Lisäksi työssä tulee osoittaa kyky kriittiseen pohdintaan alan teorioista ja sen käsitteistä sekä kehittämään käytännön ratkaisujen myötä oman alan ammattikulttuuria (Vilkkä & Airaksinen 2003, 41–42).

Toiminnallinen opinnäytetyö on kehittämistyö, jossa merkityksellistä on se, että siinä kehittämisen tavoitteena on kohderyhmää tai toimintaympäristön arjen käytäntöjä palveleva ammatillinen tuotos. (Kostamo ym. 2022, 1.1.) Toiminnallisessa opinnäytetyössä lopullisena tuotoksena on tyypillisesti jokin konkreettinen tuotos, kuten kirja, ohjeistus tai tapahtuma, mutta tuotokset ovat kuitenkin hyvin erilaisia koulutusalojen välillä. (Vilkkä & Airaksinen 2003, 51; Kostamo ym. 2022, 1.1.)

Toiminnallisen opinnäytetyön raportissa tuodaan esille perustellusti tuotokseen kytkeytyviä lähtökohtia, valintoja ja ratkaisuja. Opinnäytetyön kirjoittamista voidaan kuvailla prosessiksi, joka muovautuu työtä tehdessä sekä rakentaa olennaista ja merkityksellistä tietoa lukijalle. (Kostamo ym. 2022, 1.1–1.2.) Produkti eli tuotos on keskeinen osa toiminnallista opinnäytetyötä. Työssä on kuitenkin olennaista kiinnittää huomiota työn kokonaisuuteen eli siihen, että raportti ja tuotos sointuvat keskenään hyvin yhteen. Nämä molemmat osat tulee ottaa tasavertaisesti huomioon opinnäytetyötä tehdessä. (Vilkkä & Airaksinen 2003, 83.)

Tämä toiminnallinen opinnäytetyö muodostuu opinnäyteraportista ja tuotoksesta, joka on oppimateriaali. Nämä osat kytkeytyvät tässä työssä hyvin yhteen, sillä opinnäyteraportti tukee oppimateriaalin tekemistä sekä muodostaa oikeudellisen ja syvällisen tietoperustan oppimateriaalille. Työn tietoperusta luodaan oikeusdogmaattisen eli lainopillisen tutkimusmenetelmän avulla.

Lainopin tutkimuskohteeksi voidaan määritellä voimassa oleva oikeus (Hirvonen 2011, 21). Oikeusdogmatiikassa keskitytään voimassa olevan oikeuden tulkintaan ja systematisointiin, missä oikeuslähteiden avulla voimassa olevan oikeuden sisältöä ja eri säännösten välisiä suhteita selvitetään (Nykänen ym. 2019, 43). Tulkinta edellyttää taitoa selvittää erilaisista oikeuslähteistä, erityisesti laista, voimassa olevan oikeuden sisältö, ja kykyä perustella tämä sisältö vakuuttavalla tavalla. Systematisointi kytkeytyy puolestaan oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja se tapahtuu yleisten oppien eli käsitteiden, periaatteiden ja teorioiden avulla. (Määttä ym. 2018, 7.) Yksinkertaistetusti oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa on kysymys siitä, miten lakia tulisi tulkita erilaisissa tilanteissa ja tästä syystä sitä voidaan kuvata myös tulkintajuridiikaksi (Nykänen ym. 2019, 43).

Oikeusdogmaattinen tutkimus voidaan jakaa käytännölliseen lainoppiin ja teoreettiseen lainoppiin (Määttä ym. 2018, 20–21; Nykänen ym. 2019, 43–44). Käytännöllinen lainoppi on siis tulkintajuridiikkaa ja sen keskeinen tehtävä on antaa suosituksia viranomaiselle tai tuomioistuimelle siitä, miten lakia pitää soveltaa (Määttä ym. 2018, 20). Lainoppi keskittyy oikeudellisten säädösten ja muiden juridisten tekstien merkityssisällön täsmentämiseen (Määttä ym. 2018, 20; Tieteen termipankki 2025). Tässä työssä hyödynnetään käytännöllistä lainoppia ja oikeuslähteisiin tukeutuen tulkitaan voimassa olevaa oikeutta ja tuotetaan oikeudellisesti perusteltuja ratkaisuja tutkimuskysymyksiin (Määttä 2016, 149). Usein erilaiset tutkimusotteet kuitenkin täydentävät toisiaan. Näin ollen käytännöllisessä lainopissa sitoudutaan joihinkin teoreettisen lainopin oikeudenalan peruslähtökohtiin, kuten yleisiin oikeusperiaatteisiin, joihin myös tässä työssä nojaudutaan. (Määttä ym. 2018, 21.)

Tässä työssä tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa hankintalainsäädäntöä, keskittyen nimenomaan hankintalain 136 §:ään, sekä oikeuskäytäntöä, jotta

tämän työn tutkimuskysymyksiin pystytään vastaamaan ymmärrettävästi, vakuuttavasti ja johdonmukaisesti. Voimassa olevaa sääntelyä on tässä työssä seurattu 9.10.2025 saakka. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää useiden oikeuslähteiden hyödyntämistä. Oikeuslähdeopin mukaisesti vahvasti velvoittavia lähteitä ovat kirjoitettu laki, asetukset sekä eurooppalaiset säädökset, kuten direktiivit. Heikosti velvoittavia lähteitä ovat lainvalmisteluaineistot ja tuomioistuinten ratkaisut. Lisäksi sallittuja oikeuslähteitä on oikeustieteellinen kirjallisuus. (Määttä ym. 2018, 9–10.) Näiden oikeuslähdeopin mukaisten oikeuslähteiden käyttö lisää myös tämän työn luotettavuutta.

1.4 Työn rakenne

Opinnäytetyön raportti koostuu työn seitsemästä pääluvusta, ja lopullinen tuotos eli oppimateriaali on työn liitteenä. Työn toisessa luvussa keskitytään ilmentämään julkisten hankintojen sääntelyn tarkoitusta, tavoitteita ja keskeisiä periaatteita. Lisäksi luvussa keskitytään hankintasopimukseen ja sen tekemiseen. Luvut yksi ja kaksi toimivat taustana työn seuraaville luvuille, joissa kolmannessa tarkastellaan tarkemmin sopimusmuutoksia sopimuskaudella ja neljännessä tarjotaan näkökulmaa sopimusmuutoksiin kansallisten hankintojen osalta.

Tämän jälkeen työn viidennessä luvussa keskitytään oppimateriaalin lähtökohtiin, oppimateriaalin työstämiseen liittyvien vaiheiden edistymiseen sekä sen pedagogiseen käyttöön ja soveltuvuuteen. Lopuksi kuudennessa luvussa tehdään yhteenvetoa työstä ja käsitellään työn luotettavuutta sekä opinnäytetyöprosessia. Pohdintaan sisältyvät asetettujen tutkimuskysymysten tarkastelu sekä arviointi työn lopputuloksesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Lisäksi tarkastellaan työn vahvuuksia ja rajoituksia sekä esitetään mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Luotettavuuden osalta arvioidaan hyvän tieteellisen käytännön soveltamista tähän työhön. Lopuksi tarkastellaan opinnäytetyöprosessin etenemistä ja sen toteuttamista sekä esitetään reflektointia omasta oppimisesta. Työn lopusta löytyvät työssä käyttämäni lähteet. Lisäksi työn liitteenä ovat oppimateriaali (Liite 1), caseharjoitustehtävien hyvän vastauksen piirteet (Liite 2) sekä työn luotettavuutta osoittava liite (Liite 3).

2 JULKISET HANKINNAT

2.1 Julkisten hankintojen sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet

Tässä luvussa tarkastellaan julkisten hankintojen sääntelyn tarkoitusta, tavoitteita ja keskeisiä periaatteita EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden näkökulmasta. Tämän jälkeen käsitellään hankintasopimusta, erityisesti sen keskeisiä tunnusmerkkejä ja tekemistä. Tarkastelu luo pohjaa sääntelyn tarkoituksen, tavoitteiden ja periaatteiden kokonaisuuden ymmärtämiselle.

EU-oikeuden normihierarkiassa ylimpänä on primaarilainsäädäntö, jonka lähtökohtana ovat perussopimukset. EU:n toiminta perustuu kahteen perussopimukseen, joita ovat Euroopan unionista tehty sopimus (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT). Näitä sopimuksia vastaava oikeudellinen asema on myös EU:n perusoikeuskirjalla. (Raitio & Tuominen 2025, 76.)

Suomen hankintalainsäädäntö pohjautuu EU:n direktiiveihin ja tämä ilmenee hankintalain 1 §:n 2 momentista, jonka mukaan lailla pannaan täytäntöön hankintadirektiivi, valvontadirektiivi, oikeussuojadirektiivi ja käyttöoikeussopimusdirektiivi. EU:n hankintadirektiivi (2014/24/EU) tuli voimaan 17.4.2014, jolloin se uudistettiin kokonaan. Samalla annettiin kokonaan uusi käyttöoikeussopimusdirektiivi (2014/23/EU). Suomessa hankintadirektiivien muutokset saatettiin voimaan 1.1.2017 voimaan tulleella hankintalailla. EU:n direktiivien lisäksi Suomen on EU:n jäsenenä noudatettava Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisia hankintoja koskevaa GPA-sopimusta. (Pekkala ym. 2022, 24–26.)

Hankintadirektiivien keskeiset tavoitteet kytkeytyvät EU:n sisämarkkinoiden toteuttamiseen, toimintaan ja perusvapauksien turvaamiseen. Hankintadirektiivien keskeisenä tavoitteena on jäsenvaltioiden rajat ylittävän kaupan tehostaminen sekä sen varmistaminen, että hankinnoissa jäsenvaltiot eivät suosi kansallisia tai paikallisia yrityksiä. Hankintadirektiivit sisältävät yksityiskohtaista ja kattavaa sääntelyä, jonka tarkoituksena on estää kaikki sellaiset keinot, joilla voitaisiin esimerkiksi välttää hankintojen kilpailuttaminen. (Pekkala ym. 2022, 25, 33–34.)

Tärkeä osa EU:n sisämarkkinapolitiikka on se, että julkiset hankinnat avataan vapaalle kilpailulle (Villa ym. 2024, 1533). Kansallisen hankintalain kilpailuttamisvelvoite ilmenee lain 1 §:n 1 momentista. Pykälän mukaan lain tarkoituksena on se, että valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Hankinnan ennakoitu arvo määrittää, minkä kynnyksarvon hankinta täyttää. Kynnyksarvojen mukaisesti määräytyvät hankintojen kilpailuttamisvelvoitteen laajuus ja sisältö. Hankinnat voidaan jakaa kynnyksarvot alittaviin, kansallisiin ja EU-hankintoihin. Kansalliset kynnyksarvot alittavat hankinnat jäävät kuitenkin hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Hankintayksiköt soveltavat näihin omia ohjeitaan siten, että ne täyttävät EU:n perustamissopimuksen syrjimättömyyden ja avoimuuden vaatimukset. (Villa ym. 2024, 1535–1536, 1538.) Hankintalain 25 §:ssä säädetään kansallisista kynnyksarvoista ja 26 §:ssä EU-kynnyksarvoista. Euroopan komissio tarkistaa asetuksella kahden vuoden välein EU-kynnyksarvot hankintadirektiivin 6 artiklan mukaisesti.

Hankintadirektiivit eivät sisällä suoraan julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön liittyviä tavoitteita, vaan nämä ovat vahvemmin kansallisia. Tämä keskeinen tavoite sisältyy siten kansallisen hankintalain 2 §:n 1 momenttiin. (Pekkala ym. 2022, 34). Momentin mukaan hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa, että yrityksillä ja muilla yhteisöillä on tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintalain 2 §:n 2 momentin mukaan hankintayksiköiden tulee pyrkiä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankinnat voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti hyödyntäen olemassa olevat kilpailuolosuhteet ja ottaen huomioon ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat. Pykälän 3 momentin mukaan hankinnat tulee toteuttaa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Lisäksi hankinnat tulee pyrkiä järjestämään siten, että pienillä ja keskisuurilla yrityksillä sekä muilla yhteisöillä on tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin muiden tarjoajien kanssa.

Tämä sääntely on keskeistä myös hankintasopimuksen muuttamisen yhteydessä. Olennaista sopimusmuutosta ei voida toteuttaa, ja hankinta on kilpailutettava uudelleen, mikä varmistaa, että hankinta avataan vapaalle kilpailulle. Tämä edistää EU:n sisämarkkinapolitiikan toteutumista ja turvaa tarjoajien tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun. Näin ollen sopimusmuutokset kytkeytyvät hankintojen sääntelyn tarkoitukseen, tavoitteisiin sekä keskeisiin periaatteisiin, joita tarkastellaan seuraavassa alaluvussa.

2.2 Julkisten hankintojen sääntelyn keskeiset periaatteet

Oikeustieteen tohtori, dosentti ja eurooppaoikeuden professori Juha Raition ja oikeustieteen tohtori sekä lapin yliopiston oikeustieteen yliopistonlehtori Tomi Tuomisen (2025, 731–732) mukaan julkisten hankintojen taustalla vaikuttavia periaatteita ovat syrjimättömyys-, yhdenvertaisuus-, avoimuus-, suhteellisuus-, taloudellisuus-, kilpailu-, ja vilpittömän yhteistyön periaate. Julkisten hankintojen avaaminen todelliselle kilpailulle pohjautuu SEUT 18 artiklan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoon, hankintadirektiiveihin sekä SEU 4(3) artiklassa esitettyyn vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Oikeuskäytännön mukaan sellainen rajoitus, joka estää tai haittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa, voidaan todeta muodollisesta ja näennäisestä syrjimättömyydestä huolimatta kielletyksi. (Pekkala ym. 2022, 34; Raitio & Tuominen 2025, 732, 734.) Syrjimättömyysperiaatetta kutsutaan myös yhdenvertaisuusperiaatteeksi, ja EU-tuomioistuimessa nämä periaatteet on rinnastettu toisiinsa. Yhdenvertaisuusperiaate ilmenee kuitenkin selkeimmin tilanteessa, jossa tarjoajalla on muihin nähden paremmat edellytykset tehdä tarjous. (Raitio & Tuominen 2025, 732.)

Syrjimättömyysperiaate edellyttää avoimuusperiaatteen noudattamista, jotta hankintayksikkö voi varmistua siitä, että menettely on syrjimätöntä (Raitio & Tuominen 2025, 732). Avoimuusperiaate pohjautuu unionin perussopimusta koskevaan oikeuskäytäntöön sekä kansallisen lainsäädännön hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin, joista säädetään muun muassa hallintolaissa (434/2003) ja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) (Pekkala ym. 2022,

35; JHNY 2025a). Avoimuusperiaate edellyttää esimerkiksi, että hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, hankinnoista ilmoitetaan julkisesti ja lähtökohtaisesti hankintaa koskevat asiakirjat ovat julkisia. (Raitio & Tuominen 2025, 732.) Hallinnon avoimuuteen vahvasti kytkeytyvä julkisuusperiaate määritellään julkisuuslain (621/1999) 1 §:ssä ja se on turvattu perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentilla. Tämän periaatteen nojalla myös hankintasopimukseen tehtävät muutokset ovat lähtökohtaisesti julkisia. (Castrén 2014, 452–453.)

Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää sitä, että hankintamenettelyssä asetettujen vaatimusten ja kriteerien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden (Pekkala ym. 2022, 35–36). Hankintalain 83 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa vaatimuksia, jotka koskevat ehdokkaiden tai tarjoajien rekisteröitymistä, taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä teknistä ja ammatillista pätevyyttä. Nämä vaatimukset tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja ne tulee suhteuttaa hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen.

Taloudellisuusperiaate ohjaa keskeisesti julkisia hankintoja, ja hankintayksikön on valittava tarjouksista kokonaistaloudellisesti edullisin. Kilpailuperiaate puolestaan korostaa sitä, että hankinnassa on käytettävä hyväksi markkinoilla vallitseva kilpailupotentiaali. Toisaalta voidaan nähdä, että syrjimättömyysperiaate ja avoimuusperiaate takaavat reilun kilpailun ja siten osaltaan toteuttavat kilpailuperiaatetta. (Raitio & Tuominen 2025, 733–734.)

Perustamissopimuksen perustavanlaatuisina oikeussääntöinä pidetään muun muassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, sijoittamisoikeutta, palvelujen tarjoamisen vapautta, syrjimättömyyttä, yhtäläistä kohtelua, avoimuutta ja suhteellisuutta. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä on syntynyt lisäedellytys, jonka mukaan näitä perustavanlaatuisia oikeussääntöjä sovelletaan myös hankintadirektiivien ulkopuolisiin hankintoihin, mikäli kyseessä on rajat ylittävä intressi eli hankinta herättää kiinnostusta muissa jäsenvaltioiden yrityksissä. (Pekkala ym. 2022, 36–38.)

Kansallisen hankintalain julkisten hankintojen periaatteet perustuvat EU:n (SEU ja SEUT) perustamissopimukseen ja erityisesti SEUT:sta johdettuihin, edellä tässä

luvussa käsiteltyihin syrjimättömyyden, yhdenvertaisuuden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteisiin (Tolonen 2018, 209; JHNY 2025a). Näitä periaatteita tulee noudattaa kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa (JHNY 2025a). Hankintalain 3 §:ssä säädetään julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista. Pykälän 1 momentin mukaan hankintayksikön tulee kohdella hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Lisäksi hankintayksikön tulee toimia avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Julkisten hankintojen keskeiset oikeusperiaatteet ohjaavat hankintasopimuksen muuttamista sopimuskauden aikana, eivätkä muutokset saa vaarantaa näiden periaatteiden toteutumista. Periaatteet muodostavat oikeudellisen kehyksen, joka tukee hankintayksiköitä sopimusmuutosten arvioinnissa ja ohjaa muutosten toteuttamista lainmukaisesti. Kuten oikeustieteen maisteri ja entinen KKV:n tutkija Martina Castrén (2014, 449) kirjoittaa, hankintasäätelyllä pyritään turvaamaan tarjoajien yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu sekä hankintojen avoimuus, mihin myös sopimuksen olennaisen muutoksen kieltö perustuu. Ennen sopimusmuutosten tarkastelua on kuitenkin perusteltua käsitellä hankintasopimusta.

2.3 Julkisten hankintojen hankintasopimus

2.3.1 Hankintasopimus käsitteenä

Hankintalain 4 §:n 1 kohdan mukaan hankintasopimus on kirjallinen sopimus, joka on tehty yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välillä. Sen tarkoituksena on joko rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäytön hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintasopimus jakautuu alakäsitteisiin, jotka määräytyvät hankinnan kohteen mukaan. Hankintasopimuksen alakäsitteitä ovat rakennusurakka-, tavarahankinta-, palveluhankinta- ja käyttöoikeussopimus. (Voutilainen & Määttä 2023, 33.)

Hankintalain määritelmän pohjalta hankintasopimuksen keskeiset tunnusmerkit voidaan jakaa viiteen osa-alueeseen. Hankintasopimuksen tunnusmerkistöön sisältyvät olennaisesti hankintayksikön rahavastike ja sopimuskumppanin suoritus,

jotka molemmat on oltava hankintasopimuksessa. Keskeisenä tässä voidaan pitää sitä, että hankintayksikkö suorittaa sopimus Kumppanilleen taloudellista arvoa omaavan vastikkeen, joka on tyypillisesti rahaa. Hankintayksikkö puolestaan saa vastikkeena esimerkiksi palvelusuorituksen. Tunnusmerkistöön kuuluvaksi pidetään myös sitä, että sopimuksen osapuolena on hankintayksikkö. Lisäksi hankintasopimus tulee tehdä kahden erillisen oikeushenkilön välillä. (Pekkala ym. 2022, 82–83, 85–86.)

Hankintasopimukseen liittyy olennaisesti myös se, että hankintayksiköllä tulee olla sopimus Kumppania valittaessa määräysvalta asiasta. Hankintalainsäädännön piiriin kuuluva järjestely edellyttää sitä, että hankintayksiköllä on tätä määräysvaltaa. Tämä tunnusmerkki on peräisin EU:n hankintadirektiivien peruslähtökohdasta estää jäsenvaltioiden julkisyhteisöjen ja muiden hankintayksiköiden sellainen päätöksenteko, jossa julkisia hankintoja ei ohjata hinnaltaan tai hinta-laatusuhteeltaan parhaille tuotteille tai palveluille. Tunnusmerkistöön voidaan todeta kuuluvan myös se, että suoritusten on perustuttava yksityisoikeudellisesti täytännönpanokelpoisiin sopimusehtoihin. Tällä tunnusmerkillä tarkoitetaan sitä, että hankintalainsäädännön piiriin kuuluvat ne järjestelyt, jotka perustuvat sopimukseen. (Pekkala ym. 2022, 87, 90.)

2.3.2 Hankintasopimuksen tekeminen ja odotusaika

Hankintadirektiivin johdanto-osan 90 perustelukappaleen mukaan avoimuuden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden noudattaminen varmistetaan siten, että hankintasopimukset laaditaan puolueettomin perustein (Direktiivi 2014/24/EU). Informaatio- ja tietoteknologiaoikeuden professori Tomi Voutilaisen ja oikeustieteen tohtori, dosentti ja vero-oikeuden professori Kalle Määtän (2023) mukaan erityisesti julkisten hankintojen oikeusperiaatteiden, kuten tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimusten, toteutumisen varmistamiseksi hankintasopimuksissa on kavennettu sopimusvapautta. Tätä rajoittaa jo hankintayksikön valitsema hankintamenettely, sillä hankintasopimuksen on oltava sisällöltään valitun hankintamenettelyn mukainen. (Voutilainen & Määtä 2023, 521–522.) Hankintamenettelyn eli kilpailutuksen kannalta tärkein asiakirja

on tarjouspyyntö, kun taas hankinnan toteuttamisen näkökulmasta keskeisin dokumentti on menettelyn lopputuloksena syntynyt hankintasopimus, jossa dokumentoidaan sopimusosapuolen sekä hankintayksikön oikeudet ja velvollisuudet. (Eskola ym. 2017, 577; Voutilainen & Määttä 2023, 522.)

Hankintalain 128 §:n mukaan sen jälkeen, kun hankintapäätös on tehty, tulee hankintayksikön tehdä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä, eikä se siten synny hankintapäätöksen tiedoksiannolla (Valtioneuvosto 2023, 188). Hankintasopimuksen keskeiset ehdot on ilmoitettava tarjouspyynnössä, jonka liitteenä olleen sopimusluonnoksen pohjalta sopimus tehdään (Valtioneuvosto 2023, 188; JHNY 2025c, 103). Hankintapäätöksen jälkeen ainoastaan vahvistetaan sekä kirjataan nimet, hinnat ja muut yksityiskohdat sopimusluonnokseen. Ilmoitettuja ehtoja ei voi muuttaa olennaisesti. (Valtioneuvosto 2023, 188.)

Hankintasopimuksen laadinnassa voidaan hyödyntää erilaisia valmiita sopimusmalleja tai yleisiä sopimusehtoja, kuten julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja (JYSE Palvelut tai JYSE Tavarat), joiden soveltuvuus on kuitenkin hyvä varmistaa kyseisen hankinnan kohdalla (Eskola ym. 2017, 578). Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot on tarkoitettu käytettäväksi vakiosopimusehtoina hankintayksiköiden sekä toimittajien keskinäisissä hankintasopimuksissa, ja ne ovatkin laajasti käytössä (Valtiovarainministeriö 2025).

Hankintasopimuksen tekemisen edellytyksenä on kuitenkin se, että sen saa tehdä vasta, kun hankintapäätöksen tiedoksiannosta on kulunut laissa säädetty odotusaika (JHNY 2024a). Odotusaika hankintasopimuksen tekemiselle on määriteltä hankintalain 129 §:ssä. Pykälä koskee EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja sekä kansallisen kynnysarvon ylittäviä liitteen E palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia. Pykälän mukaan sopimus voidaan tehdä aikaisintaan 14 päivän kuluttua siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tai hänen katsotaan saaneen päätöksen ja valitusosoituksen tiedoksi. EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen lisäksi myös kaikissa muissa hankinnoissa on suositeltavaa noudattaa 14 päivän odotusaikaa ennen sopimuksen tekoa (Valtioneuvosto 2023, 188).

3 HANKINTASOPIMUKSEN MUUTTAMINEN SOPIMUSKAUDELLA

3.1 Hankintasopimuksen muuttamista ohjaava sääntely

Tässä luvussa käsitellään hankintasopimuksen muuttamista ohjaavaa sääntelyä ja sen kehitystä. Sääntelyn taustoittamisen jälkeen seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti hankintalain 136 §:n 1 ja 2 momentin luetteloita hankintasopimuksen muuttamisesta. Tarkastelu etenee olennaisista muutoksista sallittuihin muutoksiin. Tarkoituksena on muodostaa selkeä ja jäsennelty kokonaiskuva hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskaudella.

Hankintasopimusten muuttaminen sopimuskaudella edellyttää selkeää ja johdonmukaista sääntelyä. Oikeustieteen maisteri ja valtion asianajaja Rafael Domínguez Oliveran (2015) mukaan, mikäli sopimusmuutoksille ei olisi säädetty rajoituksia, kannustaisi se tarjoajia tekemään vain näennäisesti edullisia tarjouksia, joita ei kuitenkaan käytännössä voitaisi toteuttaa. Hankintayksiköt puolestaan käyttäisivät vähemmän aikaa hankinnan valmisteluun, sillä niitä voitaisiin muuttaa myöhemmin ongelmien ilmaantuessa. Lisäksi tämä saattaisi houkutella toteuttamaan kustannuksiltaan alhaisemman ja sisällöltään suppeamman hankinnan, mille on myös helpompi saada hyväksyntä. (Olivera 2015, 49.) Castrén (2014, 454) tukee tätä näkemystä toteamalla, että muutoksen olennaisuuden kriteerien asettaminen on ollut tärkeää, jotta kaikki potentiaaliset tarjoajat saavat tasapuolisesti mahdollisuuden ilmaista kiinnostuksensa hankinnan toteuttamiseen.

Ennen nykyistä hankintalakia Suomessa ei ole ollut erillistä lainsäädäntöä hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskauden aikana. Sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä että suomalaisissakin tuomioistuimissa oli jo kuitenkin todettu, että sopimuskaudella hankintasopimuksen olennaiset sopimusmuutokset ovat kiellettyjä. (Eskola ym. 2017, 579.) Olennaisen muutoksen konkreettinen soveltaminen vaati kuitenkin lisäselvennystä, ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö oli lähtökohtana yksityiskohtaisemman sopimusmuutoksia koskevan sääntelyn laatimiselle (Wangelow 2020, 109; Jaramillo Villacís & Peiró Baquedano 2021, 78).

Komissio antoi ehdotuksen julkisten hankintojen direktiivien uudistamiseksi joulukuussa 2011. Direktiiviehdotuksessa komissio piti tärkeänä hankintasopimusten muuttamista koskevan sääntelyn selventämistä. Euroopan parlamentti hyväksyi komission direktiiviehdotuksen tammikuussa 2014. (Castrén 2014, 461–463.) Sääntelyyn sisällytettiin ensimmäistä kertaa kirjauksia myös niistä edellytyksistä, jolloin sopimusmuutoksia ei tulkita kielletyiksi (Pekkala ym. 2022, 715). Näin ollen nykyisen hankintadirektiivin 72 artiklassa säädetään sekä sallituista että kielletyistä olennaisista sopimusmuutoksista (Castrén 2014, 463).

Suomessa sopimusmuutoksia koskeva sääntely astui voimaan vuonna 2017 uuden hankintalain myötä. Hankintalain 136 §:ssä säädetään hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskaudella. Lain 136 § perustuu hankintadirektiivin 72 artiklaan sekä käyttöoikeussopimusten direktiivin 43 artiklaan. (HE 108/2016, 226.) Säännöksen pääsääntö on, että hankintasopimuksen on vastattava sopimuskaudella alun perin kilpailutetun hankinnan mukaisia ehtoja. Pääsääntöisesti sopimuksen olennainen muuttaminen on kiellettyä ilman hankinnan uudelleen kilpailuttamista. Sopimuksen olennainen muuttaminen on kuitenkin mahdollista ilman uutta kilpailutusta pykälässä asetetuissa tilanteissa ja edellytyksin. (Valtioneuvosto 2023, 192.) Täten hankintalain 136 § määrittelee ne tilanteet, joissa hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn muuttaminen edellyttää uutta kilpailutusta sekä ne, joissa muutos voidaan tehdä ilman uutta hankintamenettelyä.

Hankintalain 136 §:ää sovelletaan EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sekä kansalliset kynnysarvot ylittäviin liitteen E mukaisiin palveluhankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin. Liitteen E mukaisia hankintoja ovat lyhykäisydessään sosiaali- ja terveystalvet sekä muut erityiset palveluhankinnat (Valtiovarainministeriö 2023, 122). Pykälän sanamuodon perusteella sitä ei kuitenkaan sovellettaisi kansallisiin hankintoihin. Sopimusmuutoksia kansallisten hankintojen osalta käsitellään tässä työssä tarkemmin luvussa 4.

Hankintalain 136 § perustuu myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, ja tuomiot, kuten C-496/99 P *Succhi di Frutta* ja C-454/06 *Presstext* ovat käsitelleet hankintasopimuksen muuttamista (HE 108/2016, 226; Voutilainen & Määttä 2023, 534). Nämä ratkaisut ovat olleet merkittävässä roolissa sopimusmuutoksia koskevan sääntelyn kehittymisessä (Castrén 2014, 448; Pekkala ym. 2022, 715).

Succhi di Frutta -tapaus on luonut raamit hankintayksikön liikkumavaralle hankintasopimuksen muuttamisessa. Keskeistä tuomioissa on unionin tuomioistuimen oikeudellinen arviointi merkittäväksi katsottavasta sopimusmuutoksesta. (Pekala ym. 2022, 715.) Succhi di Fruttassa tuomioistuin katsoi, että tarjouspyynnössä ilmoitettujen hedelmien korvaaminen toisilla hedelmillä oli kiellettyä, sillä tämä muutos vaikutti suoraan tarjouskilpailussa ilmoitettuihin ehtoihin. Lisäksi tämä olennainen muutos rikkoivat yhdenvertaisuus- ja avoimuusperiaatteita. (Tuomio 29.4.2004, Komissio v. CAS Succhi di Frutta, C-496/99, kohta 82.)

Kirjallisuuden mukaan tunnetuin näistä on kuitenkin C-454/06 Pressetext, jossa tuomioistuin kehitti olennaisten sopimusmuutosten kriteerit. Nämä kriteerit toimivat myös hankintadirektiivin 72 artiklan perustana. (Dragos, Halonen, Neamtu & Treumer 2023, 20.) Ensimmäisen kriteerin mukaan sopimusmuutosta voidaan pitää olennaisena, mikäli se sisältää ehtoja, jotka olisivat alkuperäiseen hankintamenettelyyn sisältyessä mahdollistaneet sen, että alun perin hyväksytyjen tarjoajien lisäksi muutkin tarjoajat olisivat voineet tehdä tarjouksen tai vaihtoehtoisesti joku muu tarjoaja olisi voinut tulla valituksi. Toisen kriteerin mukaan muutosta voidaan pitää olennaisena, kun sillä laajennetaan hankintasopimus merkittävässä määrin sellaisiin palveluihin, joista ei alun perin ollut kyse. Kolmannen kriteerin mukaan sopimusmuutosta voidaan pitää olennaisena silloin, kun sen myötä sopimuksen taloudellista tasapainoa muutetaan sopimuspuoleksi valitun yhtiön eduksi alkuperäisen hankintasopimuksen ehdoista poikkeavalla tavalla. (Castrén 2014, 453–454.) Näiden kriteerien lisäksi hankintadirektiivin 72 artiklan 4 kohtaan on sisällytetty myös sopimuskumppanin korvaamista koskeva d alakohta.

3.2 Olennaiset sopimusmuutokset

3.2.1 Uusien ehtojen käyttöönotto

Tässä alaluvussa käsitellään olennaisia sopimusmuutoksia, jotka ovat kiellettyjä. Tarkoituksena on selvittää, milloin hankintasopimuksen muutosta pidetään olennaisena. Sopimusmuutoksia koskevien sääntöjen peruskehukseen kuuluu keskeisesti arvioida sitä, mitä olisi tapahtunut, jos muutos olisi sisältynyt alkuperäisiin

hankinta-asiakirjoihin tai sopimukseen. Mikäli lopputulos olisi voinut olla erilainen, kyseessä on olennainen muutos (Dragos ym. 2023, 32–33.)

Castrénin (2014) mukaan olennaisen muutoksen kieltö ja olennaisuuden kriteerit perustuvat pääasiassa näkemykseen siitä, että jos sopimuksen ehtoja voisi muuttaa vapaasti ilman rajoituksia, menettäisi kilpailuttamismenettely osittain tai kokonaan merkityksensä. Muutoksen olennaisuutta arvioitaessa onkin syytä kiinnittää huomiota erityisesti siihen, onko sopimuksen osapuolten tarkoituksena muuttaa sopimuksen keskeisiä ehtoja sellaisella tavalla, joka voisi syrjiä muita tarjoajia tai vaikuttaisi tarjoajien väliseen kilpailuun. (Castrén 2014, 454.) Oikeustieteen maisteri ja varatuomari Elise Pekkala ym. (2022, 716) tukevat tätä näkemystä tuoden esiin sen, että hankintayksikön on huolehdittava, että sopimus tai sen kohteena olevat toiminnot eivät muutu olennaisesti toiseksi siten, että joku toinen potentiaalinen tarjoaja olisikin alkuperäisessä kilpailutuksessa saattanut olla kiinnostunut siitä.

Ensimmäisenä tarkasteluun otetaan hankintalain 136 §:n 1 momentti. Momentin mukaan hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tai kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa taikka käyttöoikeussopimuksissa olennaisesti muuttaa sopimuskaudella ilman hankintalain mukaista uutta hankintamenettelyä. Pykälän 1 momentin luettelo sisältää ne tilanteet, joita voidaan pitää olennaisina muutoksina. Mikäli yksikin luettelon kohdista täyttyy, on tällöin sopimukseen tehty olennainen muutos (Eskola ym. 2017, 581). Voutilainen ja Määttä (2023, 535) kirjoittavat, että tämä olennaisten muutosten luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan se on suuntaa antava. Näin ollen lähtökohtana voidaan pitää sitä, että muutoksen olennaisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti.

Hankintalain 136 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka alun perin hankintamenettelyyn kuuluessa, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia.

Hankintadirektiivin johdanto-osan 107 perustelukappaleen mukaan vaaditaan uutta hankintamenettelyä, kun alkuperäiseen hankintasopimukseen tehdään olennaisia muutoksia, erityisesti sopimusosapuolten keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaan ja sisältöön sekä teollis- ja tekijänoikeuksien jakamiseen liittyen. Lisäksi tällaiset muutokset voidaan osoittaa sopimusosapuolten aikovan neuvotella sopimuksen keskeiset ehdot tai edellytykset uudelleen, mikä vahvistaa myös Castrénin (2014) näkemystä. (Direktiivi 2014/24/EU.)

Pykälän 1 kohdan tilanne voi ilmetä esimerkiksi siten, että hankintayksikkö lieventää sopimuskaudella alkuperäisessä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä asetettuja vaatimuksia, jotka koskevat ehdokkaiden tai tarjoajien soveltuvuutta tai hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksia. Näin ollen hankintayksikkö luopuu sellaisista vaatimuksista, joita alun perin oli vaadittu ja alun perin asetetut vaatimukset menettävät merkityksensä. Hankintamenettelyyn olisi mahdollisesti osallistunut lisää ehdokkaita, mikäli vaatimukset olisivat olleet jo alun perin lievemmat. Lisäksi voi ilmetä tilanne, jossa esimerkiksi sopimuksen hinnoittelua tai laatuvertailun osatekijöitä muutetaan ja tämä on vaikuttanut tarjousten vertailuun. Mikäli vertailu tehtäisiin uudelleen muutetuilla hinnoittelulla ja laatutekijöillä ja, jos voittajaksi valikoituisi muu kuin alun perin sopimuskumppaniksi valittu taho, olisi kyse olennaisesta muutoksesta. (Eskola ym. 2017, 581–582.)

Oikeustieteen maisteri Saira Eskolan ym. (2017, 582) mukaan sopimuksen muuttaminen voi tapahtua monenlaisista syistä, joista löytyy yhtenä esimerkkinä EUTason oikeustapaus. Unionin tuomioistuimen tuomiossa C-549/14, Finn Frogne, noin 70 miljoonan euron viestintäjärjestelmästä ja sen ylläpidosta oli tehty hankintasopimus. Sopimusosapuolen oikea-aikaisissa toimituksissa ilmeni häiriöitä ja neuvottelujen myötä sopimusosapuolet tekivät sovintosopimuksen, jolla alkuperäinen hankinnan kohde rajattiin koskemaan ainoastaan noin 4,7 miljoonan euron toimitusta. Unionin tuomioistuin totesi, että hankintasopimuksen suuruuden supistaminen voi herättää kiinnostusta myös pienempien taloudellisten toimijoiden keskuudessa. Lisäksi soveltuvuutta koskevien vähimmäisedellytysten tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen nähden. Hankintasopimuksen kohteen supistaminen voi siten tarkoittaa myös asetettujen soveltuvuutta koskevien vähimmäisvaatimusten pienenemistä. (Tuomio 7.9.2016, Finn Frogne, C-549/14, kohdat 9–11, 29.)

Tuomion C-549/14 mukaan hankintasopimukseen ei voi tehdä olennaista muutosta ilman uutta hankintamenettelyä, vaikka kyseessä olisi sopimusosapuolten välinen sovintoratkaisu sopimuksen täytäntöönpanossa ilmenneistä häiriöistä tai niiden ennalta-arvaamattomia seurauksista. Lisäksi tuomion mukaan tilanne olisi toisin ainoastaan, jos hankintasopimuksen asiakirjoissa olisi etukäteen selkeästi määrätty, että jopa olennaisia ehtoja voidaan muuttaa sopimusosapuolen valinnan jälkeen ja vahvistettu, millä tavoin näitä muutoksia voidaan toteuttaa. Tuomio osoittaa, että myös sopimuksen supistaminen voi olla olennainen sopimusmuutos. (Tuomio 7.9.2016, Finn Frogne, C-549/14, kohta 40.)

Eskola ym. (2017, 582) kirjoittavat, että hankintalain 136 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuodon mukaan hankintasopimuksen supistamista ei kuitenkaan suoranaisesti kielletä. Siitä huolimatta tuomio C-549/14 korostaa, että hankintasopimuksen supistaminen voi muodostaa olennaisen sopimusmuutoksen, joka edellyttää uutta hankintamenettelyä. Tuomion voidaan nähdä myös vahvistavan Vuotilaisen ja Määtän (2023) näkemystä siitä, että olennaisten muutosten luettelo ei kata kaikkia muutoksia, jotka voidaan tulkita olennaisiksi.

3.2.2 Muutos sopimuskumppanin eduksi

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan hankintalain 136 §:n 1 momentin 2 kohtaa, jonka mukaan olennaisena pidetään muutosta, jos sen myötä sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee sopimuskumppanille taloudellisesti edullisempi sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty. Oikeustieteen maisteri ja hankintalakimies Katariina Männistön (2019, 152) mukaan tällöin käsillä on tilanne, jossa hankintasopimuksen taloudellinen tasapaino muuttuu hankintayksikön sopimuskumppanin eli tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan eduksi ennalta määrittelemättömällä tavalla.

Momentin ensimmäisen ja toisen kohdan päämäärät ovat hyvin samankaltaiset. Nimittäin tilanteessa, jossa sopimuksen ehtoja muutetaan toimittajan hyväksi, olisi tällöin mahdollisesti joku muukin toimittaja halunnut osallistua kilpailutukseen tietäessään sopimuksen olevan kannattavampi kuin, mitä alun perin oli ilmoitettu.

Lisäksi voisi muodostua tilanne, jossa kilpailutukseen osallistunut toimittaja olisi voinut tehdä paremman tarjouksen, mikäli olisi tiennyt, että odotettavissa on houkuttelevampi tarjous kuin, mitä alun perin ilmoitettiin. On huomioitava, että 2 kohdan tarkoittamia olennaisia sopimusmuutoksia eivät ole kuitenkaan esimerkiksi tarjouspyynnössä tai sopimusluonnoksessa avoimesti ilmoitetut hinnankorotusehdot, sillä muutoksen tulee olla sellainen, jota alkuperäisessä sopimuksessa ei ollut määritetty. (Eskola ym. 2017, 582–583.) Lainsäädäntö ei kuitenkaan määrittele tarkasti, mitä tarkoitetaan taloudellisesti edullisemmalla. Täten tarkastelemme sitä, kuinka Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on havainnollistanut sopimuksen muuttamista sopimuskumppanin eduksi.

KKV:n päätöksessä KKV/837/14.00.60/2018 hankintayksikön sopimuskauden aikana toteuttamat laitemuutokset aiheuttivat hinnankorotuksia. KKV katsoi, että ehtojen mukaan hintojen tuli olla kiinteitä tietyn aikaa, mutta hintoja oli korotettu ennen sallittua ajankohtaa. Mikäli kaikkien tarjoajien tiedossa olisi alusta alkaen ollut se, että hintojen korottaminen on sallittua jo aiemmin, olisi se saattanut vaikuttaa hankintamenettelyn lopputulokseen. Hintojen muutosten myötä sopimuksen arvo nousi merkittävästi, minkä johdosta hankintasopimuksesta tuli muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuskumppanille ennalta määrittelemättömällä tavalla. (KKV/837/14.00.60/2018.)

Lisäksi KKV arvioi markkinaoikeudelle tekemässään esityksessään KKV/983/14.00.60/2019 jätesäkkituotteiden hankintaa, jossa sopimuskautta oli pidennetty ensin 8 kuukaudella ja sitten 12 kuukaudella. Toimittajalle oli myös tarjottu mahdollisuus muuttaa tuotteidensa hintoja. KKV totesi, että sopimuskauden huomattava pidentäminen on luonteeltaan sellainen muutos, jolla sopimuksesta tulee sopimuskauden pidentämistä seuraavan huomattavan lisämyynnin johdosta sopimuskumppanille taloudellisesti edullisempi sellaisella tavalla, jota ei oltu määritelty alkuperäisessä hankintasopimuksessa. (KKV/983/14.00.60/2019.) KKV:n esityksen mukaan sopimuskauden pidentämisen johdosta tapahtuva sopimuksen kokonaisarvon kasvaminen muodostaisi siten olennaisen sopimusmuutoksen.

3.2.3 Sopimuksen soveltamisalan laajentaminen

Seuraavaksi tarkastellaan hankintalain 136 §:n 1 momentin 3 kohtaa, jonka mukaan olennaisena pidetään muutosta, jos sen myötä sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisala laajenee huomattavasti. Tämän kohdan tilanne voisi tapahtua siten, että hankintayksikkö laajentaa toimintaa esimerkiksi sisällyttämällä siihen useamman tilaajatahon ostot tai useammilla alueilla tapahtuvan toiminnan taikka tilaa sopimustoimittajalta alkuperäiseen kilpailutukseen kuulumattomia tuotteita tai palveluita (Eskola ym. 2017, 583). Vastaavaa tilannetta on myös käsitelty kansallisessa oikeuskäytännössä.

Markkinaoikeuden päätöksessä MAO:469/18 hankintayksikkö oli solminut IT-laitteiden puitejärjestelyä koskevan sopimuksen Tietokeskus Finland Oy:n kanssa. Markkinaoikeus totesi, että hankintasopimuksesta tai hankinta-asiakirjoista ei ilmennyt sitä, että alkuperäiseen hankintasopimukseen olisi kuulunut kaikki hankintayksikön konsernin tulostinten ja monitoimilaitteiden värikasetit. Markkinaoikeus katsoi, että hankintasopimuksen muutos oli laajentanut sopimuksen soveltamisalaa uusiin värikasettimalleihin ja niiden sisältyminen alkuperäiseen hankintamenettelyyn olisi mahdollistanut myös valittajan osallistumisen menettelyyn. Muutoksen katsottiin vaikuttavan myös sopimuksen yleiseen luonteeseen. Markkinaoikeus katsoi, että hankintasopimuksen muutosta oli pidettävä olennaisena ja muutoksien myötä olisi pitänyt järjestää uusi hankintamenettely. (MAO:469/18).

Markkinaoikeuden päätös MAO:469/18 osoittaa, että sopimuksen soveltamisalan laajentaminen voi johtaa olennaiseen muutokseen, mikäli muutoksen kohteena olevat tuotteet tai palvelut eivät ilmene hankintasopimuksesta tai hankinta-asiakirjoista, eivätkä ne siten ole sisältyneet alkuperäiseen hankintasopimukseen. Tämä korostaa hankintayksikön tarvetta kuvata koko sopimuksen sisältö tarkasti ja kattavasti jo alkuperäisessä kilpailutuksessa. Lisäksi päätöksestä ilmeni, että sopimukseen oli kirjattu vaatimus kirjallisista muutoksista, mutta kyseistä muutosta ei siitä huolimatta toteutettu kirjallisesti. Markkinaoikeus kuitenkin totesi, että olennainen muutos ei ole sidoksissa kirjalliseen sopimuksen muuttamiseen. (MAO:469/18.)

Unionin tuomioistuimen tuomiossa yhdistetyissä asioissa C-441/22 ja C-443/22 on vahvistettu markkinaoikeuden tulkinta. Tuomion mukaan sopimukseen tehtyä muutosta voidaan pitää merkittävänä muutoksena ilman sopimuksen osapuolten allekirjoittamaa muutoksen kohteena olevaa kirjallista sopimusta. Yhteinen tahto toteuttaa olennainen muutos voidaan todeta myös muista sopimuksen osapuolilta peräisin olevista kirjallisista elementeistä. (Tuomio 7.12.2023, Obshtina Razgrad, yhdistetyt asiat C-441/22 ja C-443/22, kohta 65.) Tuomiossa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitkä muut kirjalliset elementit voidaan katsoa osoittavan sopimusosapuolten yhteisen tahdon. Mahdollisesti tällaisia elementtejä voisivat olla esimerkiksi sähköpostikeskustelut tai palaverimuistiot. Siitä huolimatta, että olennainen muutos ei edellytä kirjallista muutosta, hankintayksikön on suositeltavaa tehdä aina sopimusmuutokset kirjallisesti.

3.2.4 Sopimuskumppanin vaihtuminen

Seuraavaksi tarkastellaan hankintalain 136 §:n 1 momentin 4 kohtaa, jonka mukaan olennaisena pidetään muutosta, jos hankintayksikön kanssa alun perin sopimuksen tehnyt sopimuskumppani korvataan uudella sopimuskumppanilla. Tässäkin kohdassa tavoitteena on avoimen ja tasapuolisen kilpailun turvaaminen. Mikäli hankintayksiköllä olisi oikeus täysin vapaasti vaihtaa sopimuskumppania ja samalla pitää alkuperäinen sopimus voimassa, ei muilla toimittajilla olisi välttämättä mahdollisuutta osallistua kilpailuun. Tämä vaarantaisi avoimen kilpailun toteutumisen. (Eskola ym. 2017, 583.) Kansallisessa lainsäädännössä on käsitelty sopimuskumppanin korvaamista tilanteessa, jossa myös avoin kilpailu on vaarantunut olennaisen muutoksen seurauksena.

Markkinaoikeuden päätöksessä MAO:652/15 käsiteltiin tilannetta, jossa hankintayksikön sopimusosapuoleksi valittu yritys asetettiin konkurssiin kesken sopimuskauden. Hankintayksikkö teki yrityksen konkurssipesän kanssa muutossopimukset, joilla oli muutettu voimassa olevia hankintasopimuksia siten, että konkurssipesästä oli tullut palveluntuottaja. Konkurssipesä oli kuitenkin myynyt koko liiketoimintansa uudelle palveluntuottajalle, jolle sopimukset edelleen siirrettiin. (MAO:652/15.)

Markkinaoikeus arvioi päätöksessä MAO:652/15 yleisökäymälöiden ylläpitoa koskevan hankintasopimuksen hankintayksikön sopimusosapuolen vaihtamista. Uusi sopimusosapuoli ei täyttänyt alkuperäisessä hankinnassa vaadittua liikevaihtoa, eikä näin ollen ollut kysymys hankintadirektiivin 72 artiklan 1 kohdan d alakohdan ii alakohdan sopimuskumppanin alun perin vahvistettujen valintaperusteiden täyttämistä. (MAO:652/15.)

Hankintasopimus sisälsi sopimuksen siirtämistä koskevan lausekkeen, mutta sitä ei pidetty hankintadirektiivin 72 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti riittävän selkeänä, täsmällisenä ja yksiselitteisenä tarkistuslausekkeena. Markkinaoikeus totesi, että hankintayksikön sopimusosapuolen vaihtamista on pidettävä laittomana suoramarkintana eli kyse oli olennaisesta sopimusmuutoksesta. (MAO:652/15.) Päätös korostaa, että sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole sallittua, mikäli alkuperäiset valintaperusteet eivät täyty tai sopimuksen siirtoa koskeva lauseke ei täytä sitä koskevia vaatimuksia. Täten pelkkä sopimusosapuolen konkurssi ei yksin riitä täyttämään edellytyksiä sopimusosapuolen vaihtamiseen.

Hankintalain 137 §:ssä säädetään puolestaan hankintasopimuksen irtisanomisesta erityistilanteissa. Pykälän 1 kohdan mukaan hankintayksikkö voi irtisanoa hankintasopimuksen päättymään välittömästi, jos sopimukseen on tehty 136 §:n 1 momentissa tarkoitettu olennainen muutos. Mikäli esimerkiksi hankintasopimus siirrettäisiin kolmannelle osapuolelle, eikä yksikään 136 §:n 2 momentin sallituista poikkeusperusteista sovellu tilanteeseen, edellyttäisi muutos uutta hankintamenettelyä. Tällöin hankintayksikkö voi irtisanoa muuttuneen hankintasopimuksen ja näin ollen suojautua siltä, että sopimus katsottaisiin laittomaksi suoramarkintaksi. (Eskola ym. 2017, 590.) Seuraavaksi siirrytäänkin tarkastelemaan suoramarkintaa sopimusmuutoksissa.

3.2.5 Suoramarkinta sopimusmuutoksissa

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) valvoo hankintalain noudattamista ja erityisesti puuttuu lainvastaisiin suoramarkintoihin. Lainvastainen suoramarkinta voi muodostua olennaisen sopimusmuutoksen seurauksena. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto n.d.) Olennaista sopimusmuutosta pidetään laittomana suoramarkintana, mikäli

hankintalain 136 §:n 2 momentin mukainen peruste taikka suoramankintaperuste ei täyty (JHNY 2020, 4).

Markkinaoikeuden päätöksessä MAO:529/20 sopimusta oli muutettu ilman uutta hankintamenettelyä siten, että siihen oli sisällytetty järjestelmän käyttöönottoon liittyvä asiantuntijapalveluiden hankinta. Sopimusmuutoksen myötä alkuperäiseen sopimukseen kuulumattomat lisäpalvelut hankittiin alkuperäiseltä sopimus-kumppanilta. Hankintayksikkö ei ollut esittänyt hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaista perustetta hankinnan toteuttamiselle taikka hankintalain 40 ja 41 §:ssä tarkoitettua suoramankintaperustetta. Markkinaoikeus oli katsonut, että kysymyksessä oli ollut hankintasopimuksen olennainen muutos ja hankintayksikön olisi tullut järjestää uusi hankintamenettely. (MAO:529/20.) Asiasta 529/20 oli valitettu ja sitä käsiteltiin myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan markkinaoikeuden päätöksen lopputulosta ei muutettu. (KHO 23.9.2021/H3222.)

Edellä markkinaoikeuden päätöksessä MAO:529/20 sopimuksen olennainen muuttaminen rinnastui kiellettyyn suoramankintaan. Oikeustieteen tohtori, dosentti ja julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halosen (2015) mukaan sopimuksen olennainen muuttaminen rinnastuu suoramankintaan siitä huolimatta, että alkuperäinen hankinta olisi kilpailutettu hankintalainsäädännön edellyttämällä tavalla. Hankintasopimuksen olennainen muuttaminen on kiellettyä, mutta huomioitavaa on, että jo ennen sopimuksen tekemistä hankinnan olennainen muuttaminen on kiellettyä, eikä se ole sallittua missään hankintamenettelyn vaiheissa. Ennen sopimuksen tekemistä sekä sopimuskauden aikana tehtäviin muutoksiin tulee suhtautua varauksella, sillä olennaisen muutoksen johdosta sopimus voidaan määrätä tehottomaksi. (Halonen 2015, 43, 79.) Valtioneuvoston (2023, 191) hankintaohjeen mukaan tehottomuusseuraamuksen lisäksi hankintalain säännösten vastaisesti tehty sopimusmuutos voi johtaa sopimuskauden lyhentämiseen, seuraamusmaksuun tai hyvitysmaksuun.

Tässä alaluvussa käsiteltiin olennaisia ja näin ollen kiellettyjä sopimusmuutoksia, joita ei saa tehdä sopimuskaudella ilman uutta hankintamenettelyä. Erityisen tärkeänä voidaan pitää sitä, että hankintayksikkö kykenee erottamaan ne tilanteet, joissa muutosta pidetään olennaisena. Yksinään olennaisten sopimusmuutosten

edellytysten tunteminen ei kuitenkaan riitä, ja siksi seuraavana tarkastellaan hankintalain 136 §:n 2 momenttia.

3.3 Sallitut sopimusmuutokset

3.3.1 Ennalta määriteltyihin ehtoihin perustuva muutos

Tässä alaluvussa käsitellään sallittuja sopimusmuutoksia. Tarkoituksena on selvittää, milloin hankintasopimukseen voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä. Täten tarkasteluun otetaan hankintalain 136 §:n 2 momentti, jonka mukaan hankintasopimukseen tai puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä. Hallituksen esityksen HE 108/2016 mukaan pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista 1 momentissa mainittuun pääsääntöön nähden. Muutos on sallittu 2 momentissa määritellyissä tilanteissa siitä huolimatta, että jokin 1 momentissa määritellyistä olennaisuuden tunnusmerkeistä täyttyy. (HE 108/2016, 227–228.)

Hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, voidaan tehdä hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos muutos perustuu etukäteen tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin, niiden rahallisesta arvosta riippumatta. Ehtojen on oltava selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, eivätkä ehdot saa muuttaa hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta.

Tämä 1 kohta ilmenee yleisemmin tilanteessa, jossa hankintayksikkö on hankintasopimusta kilpailuttaessaan laatinut hankinta-asiakirjojen yhteyteen sopimusluonnoksen, joka sisältää keskeiset sopimuskauden ehdot. Erillisen sopimusluonnoksen puuttuessa keskeiset ehdot voivat käydä ilmi myös tarjouspyynnöstä. (Pekkala ym. 2022, 722.) Valtioneuvoston (2023, 191) hankintaohjeen mukaan hankintayksikön tulee huolellisen hankinnan valmistelun yhteydessä kuvata, miten sopimusta voidaan muuttaa sopimuskauden aikana.

Hankintadirektiivin vaatimusten mukaisesti keskeistä on se, että ehdot tulee olla tarjouskilpailuun osallistuvien tiedossa jo osallistumisvaiheessa ja, että ne ovat riittävän yksilöityjä, täsmällisiä ja selkeitä. (Pekkala ym. 2022, 722.) Riittävän selkeä ehto tulee sisältää kuvauksen siitä, mistä muutoksessa on olennaisesti kyse, vaikka yksityiskohdat jäisivät myöhemmin muutoksella täsmennettäväksi (Eskola 2017, 584). Sopimusmuutoksia koskeva sääntely korostaa osaltaan sitä, kuinka tärkeää on sopimusten ennakkollinen suunnittelu jo tarjouspyyntöä laadittaessa (Voutilainen & Määttä 2023, 534). Kun tällaiset ehdot on kirjattu jo etukäteen sopimukseen, on sopimusmuutosten toteuttaminen sopimuskaudella huomattavasti helpompaa ja hallitumpaa (Valtioneuvosto 2023, 191).

Hallituksen esityksessä HE 108/2016 on huomioitu myös sopimus Kumppanin alihankkijaa koskevat muutokset, jotka usein perustuvat tämän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin täsmällisiin ja yksiselitteisiin sopimusehtoihin. Alihankkijaa koskevat muutokset eivät saa kuitenkaan vaikuttaa hankintamenettelyssä asetettujen vaatimusten täyttymiseen taikka tarjousvertailun lopputulokseen. (HE 108/2016, 227.) Eskolan ym. (2017, 585) mukaan alihankkijan vaihtaminen voi perustua esimerkiksi JYSE-ehtoihin, joissa on esitetty suhteellisen tarkasti, miten alihankkijan vaihdostilanteissa tulisi toimia.

Hallituksen esityksen HE 108/2016 mukaan tiedossa olleilla sopimusehdoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi hankintasopimuksen optiolausekkeita (HE 108/2016, 228). Optioehdot on määriteltävä jo alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa ja näihin perustuen hankintayksiköllä on mahdollisuus jatkaa sopimuskautta optiokaudella saman sopimus Kumppanin kanssa. (Pekkala ym. 2022, 723.) Hankintadirektiivin johdanto-osan 111 perustelukappaleen mukaan hankintaviranomaisilla pitäisi olla mahdollisuus määrätä hankintasopimuksen muutoksista tarkistuslausekkeilla tai optioehdoilla, mutta ne eivät kuitenkaan saa antaa hankintaviranomaisille rajatonta harkintavaltaa (Direktiivi 2014/24/EU). Tarkistuslausekkeissa tai optioehdoissa voidaan esimerkiksi vaatia hintojen indeksointia tai varmistaa teknisten laitteiden sopivuus myös siinä tapauksessa, että protokolla vaihtuisi tai tehtäisiin muita teknisiä muutoksia. Riittävän selkeät lausekkeet voivat koskea myös hankintasopimuksen mukauttamista, joka on tarpeen hankinnan kohteen käytön tai huollon aikana ilmenneiden teknisten vaikeuksien vuoksi. (HE 108/2016, 228; Eskola 2017, 584.)

Unionin tuomioistuimen tuomiossa C-549/14, Finn Frogne, todettiin, että hankintasopimuksen täytäntöönpanossa ilmenevät häiriöt eivät ole harvinaisia tietyn tyyppisissä, kuten informaatiojärjestelmien kehittämistä koskevissa hankinnoissa (Tuomio 7.9.2016, Finn Frogne, C-549/14, kohta 23). On siten todennäköistä, että monimutkaisissa hankinnoissa tulee vastaan erilaisia häiriötilanteita ja näissä sopimusmuutokset voivat olla sallittuja, mikäli hankinta-asiakirjoihin on sisällytetty alun perin tarkistuslausekkeet suoritushäiriöiden varalta. Tuomion C-549/14 voidaan katsoa tiukentaneen hankintayksikön velvollisuutta varautua alkuperäisessä sopimuksessa sopimuskaudella mahdollisesti vastaan tulleisiin suoritushäiriöihin. (Eskola ym. 2017, 584.)

Kansallinen oikeuskäytäntö on puolestaan tulkinnut hankintasopimuksen ja siihen sisältyvien optiokausien sallittavuutta markkinaoikeuden päätöksessä MAO:378/20. Päätöksessä jätesäkkien hankinnasta oli tehty hankintasopimus, jonka kesto oli ollut kolme vuotta ja siihen oli sisällynyt kaksi yhden vuoden pituista optiokautta. Hankintayksikkö otti käyttöön optioehtoon perustuvat optiokaudet ja edelleen tämän jälkeen jatkoi sopimusta määräaikaisella jatkokaudella noin kahdeksan kuukautta. Tämän jälkeen hankintayksikkö jatkoi edelleen sopimuskautta tiedustellen sähköpostitse sopimuskumppaneilta noin 12 kuukauden jatkokaudesta, kunnes uudet sopimukset astuisivat kilpailutuksen myötä voimaan. Sopimuskumppanit suostuivat sopimuksen jatkamiseen. Jätesäkkituotteiden tilaukset tehtiin kilpailutettujen optiokausien jälkeen, eikä niistä julkaistu hankintailmoitusta. (MAO:378/20.)

Tarjouspyynnön liitteenä olevassa sopimusluonnoksessa oli sopimuksen ehto, jonka mukaisesti hankintayksikkö on pidättänyt itsellään oikeuden jatkaa sopimuskautta niin kauan, kunnes seuraavan julkisen tarjouskilpailun hankintapäätös on saanut lainvoiman. KKV:n esityksen mukaan tämä sopimuksen ehto voisi tulla sovellettavaksi tilanteessa, jossa hankinnasta on järjestetty hankintalain mukainen tarjouskilpailu ja tarjouskilpailussa tehty hankintapäätös ei olisi vielä lainvoimainen valitusmenettelyn vuoksi. Alkuperäisen sopimuksen voimassaolon jatkaminen sopimuksen uuden kilpailutuksen viivästymisen myötä ei täytä sopimuksen jatkamista koskevan ehdon edellytyksiä. Optiokausien jälkeen sopimusta jat-

kettiin kahdesti, eikä kumpikaan sopimuksen jatko perustunut alkuperäisen kilpailutetun hankintasopimuksen jatkamismahdollisuutta koskevaan ehtoon. Sopimuksen ehto ei ollut riittävän selkeä, täsmällinen ja yksiselitteinen tarkistuslauseke, jossa olisi ilmoitettu mahdollisten muutosten soveltamisala, luonne ja käyttöolosuhteet sillä tavoin, että tarjoajille olisi ollut selvää, milloin sopimuskautta voidaan jatkaa. (MAO:378/20.)

Markkinaoikeus katsoi, että kyseisessä hankinnassa ei ollut kysymys optioehdosta taikka hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan selkeästä, täsmällisestä ja yksiselitteisestä sopimusehdosta, jonka perusteella hankintasopimukseen oltaisiin voitu tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä. Markkinaoikeus katsoi, että jätesäkkivilaukset eivät perustuneet hankintalain 136 §:n 2 momentin sallittuihin hankintasopimuksen muuttamisen perusteisiin. (MAO:378/20.)

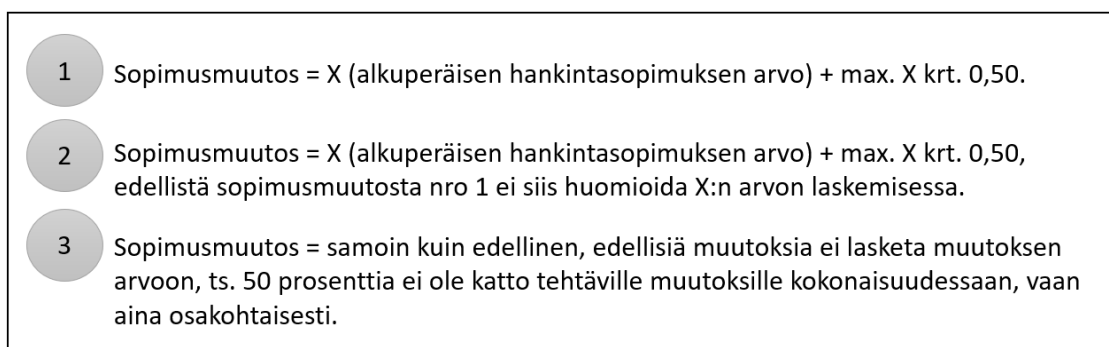
Optio- ja tarkistuslausekkeiden avulla hankintayksikkö voi varautua mahdollisiin muutostarpeisiin sopimuskauden aikana, mutta niiden tulee olla selkeitä, täsmällisiä ja yksiselitteisiä. Lisäksi tuomio C-549/14 osoittaa, että monimutkaisissa hankinnoissa suoritushäiriöt eivät ole harvinaisia, mutta näissäkin tilanteissa sopimusmuutosten tulee perustua hankinta-asiakirjoihin sisällytettyihin tarkistuslausekkeisiin. Näin ollen hallittujen sopimusmuutosten toteuttaminen edellyttää hankintayksiköiltä erityistä huolellisuutta ja ennakoitavuutta jo alkuperäisiä hankinta-asiakirjoja laadittaessa.

3.3.2 Alkuperäisen sopimuskumppanin suorittamat lisätyöt ja -palvelut

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohtaa, jonka mukaan hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, mikäli alkuperäisen sopimuskumppanin on tarpeen toteuttaa alkuperäiseen sopimukseen sisällyttämättömiä lisätyötai palveluja tai ylimääräisiä tavarantoimituksia. Sallittua on tehdä muutos tilanteessa, jossa sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä sekä sen vaihtaminen aiheuttaisi hankintayksikölle merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä.

Hankintadirektiivin johdanto-osan 108 perustelukappaleen mukaan alkuperäistä hankintasopimusta voi muuttaa ilman uutta hankintamenettelyä, jos hankintaviranomaisten tarvitsemat lisäsuoritukset toteutetaan joko jo sovittujen palvelujen, tavaroiden tai asennusten osittaisena korvaamisena taikka lisäyksenä (Direktiivi 2014/24/EU). Tämä muutosperuste on sallittu, mikäli sopimuskumppanin vaihtaminen johtaisi teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisten materiaalien, urakoiden, asennusten tai palvelujen hankintaan ja toimenpiteestä aiheutuisi yhteensopimattomuutta tai toiminnan ja huollon osalta kohtuuttomia teknisiä vaikeuksia (Eskola 2017, 585).

Hankintalain 136 §:ssä säädetään sopimusmuutoksen arvosta. Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvo ei saa olla enemmän kuin 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta. Mikäli kohdassa tarkoitettuja muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvioidaan näitä muutoksia itsenäisenä ja lasketaan muutos aina alkuperäisen sopimuksen arvosta (Pekkala ym. 2022, 726). Tällaisten muutosten tavoitteena ei saa kuitenkaan olla hankintalain säännösten kiertäminen. Sopimusmuutos on siten mahdollinen, mikäli lain muut edellytykset täyttyvät, eikä hinta nouse alkuperäisen sopimuksen arvosta enempää kuin 50 prosenttia. (Pekkala ym. 2022, 726.) Sopimusmuutoksen arvon laskemista on havainnollistettu **kuviossa 1**.



KUVIO 1. Peräkkäin tehtyjä muutoksia arvioidaan itsenäisenä (Pekkala ym. 2022, 726).

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että jos alkuperäisen hankintasopimuksen arvo olisi 250 000 euroa, olisi suurin sallittu mahdollinen muutos 50 prosenttia eli 125 000 euroa. Tällöin toisen sopimusmuutoksen arvo laskettaisiin edelleen al-

kuperäisestä hankintasopimuksen arvosta eli 250 000 eurosta, eikä edellistä sopimusmuutosta huomioida. Tämä tarkoittaa siis sitä, että myös toisen sopimusmuutoksen arvo voisi olla 50 prosenttia. Sopimusmuutoksen arvo lasketaan siten osakohtaisesti. (Pekkala ym. 2022, 726.)

Hankintalain 136 §:n 5 momentissa todetaan myös, että pykälän 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen hinnan laskemista varten tarkistettu hinta on viitearvo, mikäli sopimukseen sisältyy indeksilauseke. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli sopimushintaa on korotettu sopimuskauden aikana indeksiehdoin, tulee sopimusmuutoksen arvoa verrata sopimuksen korotuksen jälkeiseen hintaan, eikä sopimuksen alkuperäiseen hintaan (Eskola 2017, 586).

Tämän 2 kohdan tarkoittamaa muutosta on käsitelty markkinaoikeuden päätöksessä MAO:399/19, jossa hankintayksiköllä oli ollut tarve hankkia toiminnanohjausjärjestelmään sellaisia ominaisuuksia, jotka eivät olleet sisällyneet alkuperäiseen hankintasopimukseen. Hankintasopimukseen oli sisällytetty kotihoidon toiminnanohjauksen optimointiominaisuus ja käyttöönottoprojekti. (MAO:399/19.)

Markkinaoikeus totesi, että hankintasopimuksessa ei oltu asetettu velvoitteita hankitun toiminnanohjausjärjestelmän rajapintojen avaamiselle muille toimijoille. Täten toiminnanohjausjärjestelmän optimointitoiminnallisuuden hankkiminen oli tilanne, jossa sopimuskumppanin vaihtaminen ei ollut mahdollista teknisistä syistä, koska sopimuskumppanilla oli ollut päätösvalta palveluntarjoajien pääsystä toiminnanohjausjärjestelmän rajapintoihin. Lisäksi sopimuskumppanin vaihtaminen ei ollut mahdollista taloudellisista syistä, koska sopimuskumppanilla ei ollut velvollisuutta avata toiminnanohjausjärjestelmän rajapintoja muille toimijoille. Sopimuskumppanin vaihtaminen olisi myös aiheuttanut hankintayksikölle merkittävää haittaa ja kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä. Toiminnanohjausjärjestelmän rajapinnat eivät olleet avoinna muille ja, koska optimointitoiminnallisuuden on oltava yhteensopiva toiminnanohjausjärjestelmän kanssa, olisi molempien kokonaisuuksien hankinta sekä siitä johtuva henkilöstön kouluttaminen nostaneet merkittävästi kustannuksia. (MAO:399/19.)

Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikön alkuperäisen sopimuskumppanin oli ollut hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan tarkoitetulla tavalla tarpeen suorittaa lisäpalveluja, jotka eivät olleet sisältyneet alkuperäiseen hankintasopimukseen. Lisäksi 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaiset muut vaatimukset täyttyivät asiassa. Hankintasopimuksen arvo ei ollut noussut 136 §:n 3 momentin 50 prosentin ylärajan yli. Hankintayksikkö ei ollut menetellyt hankintasäännösten vastaisesti ja näin ollen valitus hylättiin. (MAO:399/19.)

Alkuperäisen sopimuskumppanin on mahdollista suorittaa lisähankintoja, mikäli sopimuksen muuttaminen voidaan perustella taloudellisilla tai teknisillä syillä. MAO:399/19 päätös tuo esiin mielenkiintoisen näkökulman toiminnanohjausjärjestelmän rajapintojen avaamiseen liittyen, etenkin tilanteessa, jossa hankintayksikön sopimuskumppanilla oli päätösvalta rajapintojen avaamisesta muille toimijoille. Täten voidaan katsoa, että jos alkuperäiseen hankintasopimukseen olisi sisällytetty velvoite rajapintojen avaamisesta, ei lisäpalvelujen hankkiminen olisi välttämättä ollut enää sallittua.

3.3.3 Ennakoimattomat olosuhdemuutokset

Seuraavaksi tarkastellaan hankintalain 136 §:n 2 momentin 3 kohtaa, jonka mukaan hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, mikäli muutoksen tarve johtuu sellaisista ennalta arvaamattomista olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida. Lisäksi edellytetään, että muutoksella ei ole vaikutusta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen. Samoin kuin edellä 2 momentin 2 kohdassa, myös 3 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvo ei saa olla enemmän kuin 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta. Mikäli kyseisiä muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvioidaan näitä muutoksia itsenäisenä (ks. s. 37), eikä muutosten tavoitteena saa olla hankintalain säännösten kiertäminen. Jos sopimus sisältää indeksilausekkeen, tarkoitetun hinnan laskemista varten tarkistettu hinta on viitearvo (ks. s. 38).

Hankintadirektiivin johdanto-osan 109 perustelukappaleen mukaan hankintayksiköt voivat kohdata ennalta arvaamattomia olosuhteita, erityisesti pitkällä ajanjak-

solla toteutetuissa hankintasopimuksissa. Tällöin tarvitaan tietynasteista joustavuutta, jotta hankintasopimus voidaan mukauttaa ennalta arvaamattomiin olosuhteisiin ilman uutta hankintamenettelyä. Ennalta arvaamattomilla olosuhteilla tarkoitetaan sellaisia olosuhteita, joita hankintayksikkö ei olisi voinut ennakoida alkuperäisen hankintasopimuksen huolellisesta valmistelusta huolimatta. Lisäksi ottaen huomioon hankintayksikön käytettävissä olevat keinot, hankkeen luonne ja ominaisuudet sekä alan hyvät toimintatavat. Hankintasopimuksen muutos ei saa kuitenkaan muuttaa koko hankinnan luonnetta esimerkiksi siten, että hankittavat tavarat tai palvelut korvataan kokonaan jollakin toisella. (Direktiivi 2014/24/EU.)

Tuomiossa yhdistetyissä asioissa C-441/22 ja C-443/22 unionin tuomioistuimen mukaan hankintadirektiivin 72 artiklan 1 kohdan c alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että jos huolellinen hankintaviranomainen vetoaa ennakoimattomiin olosuhteisiin hankintasopimuksen muuttamiseksi, on tällöin hankintaviranomaisen tullut ottaa huomioon hankintasopimuksen valmistelussa kyseisen sopimuksen toteuttamisen viivästymisriskit, jotka johtuvat ennakoitavissa olevista töiden keskeyttämissyistä. Tällaisia ovat esimerkiksi tavanomaisista sääolosuhteista sekä ennakkoon julkaistuista ja kyseisen sopimuksen toteuttamisaikana sovellettavista lainsäädännöllisistä rakennusurakoiden toteuttamiskielloista. Tällaisia sääolosuhteita ja lainsäädännöllisiä kieltoja ei voida kuitenkaan käyttää perusteluna sopimusmuutokselle, mikäli niitä ei ole otettu huomioon hankintamenettelyä koskevissa asiakirjoissa, rakennustöiden toteuttamiseen liittyvissä asiakirjoissa sekä alkuperäisessä hankintasopimuksessa sovitun toteutuksen määräajan jälkeen. (Tuomio 7.12.2023, Obshtina Razgrad, C-441/22, kohta 73.)

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa, että huolellisen hankintayksikön tulee pystyä kohtuudella ennakoimaan mahdolliset sopimusmuutostarpeet. Tämä tarkoittaa esimerkiksi aiemmin esiintyneiden ongelmien analysointia ja niihin varautumista sekä mahdollisten hankinnan töiden keskeyttämissyiden huomioimista. Hankintayksikön tulee huomioida mahdolliset ennalta-arvaamattomat olosuhteet jo hankintasopimuksen valmistelussa ja sisällyttää ne hankintamenettelyä koskeviin asiakirjoihin.

3.3.4 Sopimuskumppanin korvaaminen uudella sopimuskumppanilla

Seuraavaksi tarkastellaan hankintalain 136 §:n 2 momentin 4 kohtaa, jonka mukaan hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos alkuperäinen sopimuskumppani korvataan uudella sopimuskumppanilla 1 kohdassa säädetyn yksiselitteisen sopimuksen muuttamista koskevan ehdon mukaisesti. Lisäksi muutos voidaan tehdä, jos alkuperäisen sopimuskumppanin asema siirtyy yhtiön rakennejärjestelyjen, yritysostojen, sulautumisten ja määräysvallan muutosten tai maksukyvyttömyyden johdosta kokonaan tai osittain toiselle toimittajalle, joka täyttää alun perin vahvistetut laadulliset soveltuvuusvaatimukset. Järjestelyistä ei saa aiheutua muita olennaisia muutoksia sopimukseen, eikä järjestelyllä saa pyrkiä kiertämään hankintalain soveltamista.

Hankintadirektiivin johdanto-osan 110 perustelukappaleessa todetaan, että valittua tarjoajaa ei saisi korvata toisella talouden toimijalla ilman hankintasopimuksen uudelleen kilpailuttamista, mikäli hankintasopimus irtisanotaan sen toteuttamisessa ilmenneiden puutteiden vuoksi. Perustelukappaleen mukaan valitun tarjoajan tulisi kuitenkin voida tehdä hankintasopimuksen toteuttamisen aikana tiettyjä rakenteellisia muutoksia ilman, että tällaiset muutokset joutuisivat uusien hankintamenettelyjen kohteiksi. Rakenteellisia muutoksia ovat muun muassa sisäiset uudelleenjärjestelyt, yritysostot, sulautumiset, määräysvallan muutokset tai maksukyvyttömyys. Nämä koskevat erityisesti tilanteita, joissa hankintasopimus on tehty useamman kuin yhden yrityksen kanssa. (Direktiivi 2014/24/EU.)

Huomionarvoista sopimuskumppanin vaihtamisessa on, että sitä koskeva muutosperuste liittyy nimenomaan alkuperäisen sopimuskumppanin rakenteisiin liittyviin järjestelyihin. Lisäksi laissa viitataan maksukyvyttömyyteen ja Suomessa siitä saattaa seurata konkurssi, josta säädetään tarkemmin konkurssilaisissa (120/2004). Konkurssilainsäädännön näkökulmasta konkurssipesällä on oikeus jatkaa konkurssiin asetetun yrityksen toimintaa. Edellytyksenä kuitenkin on, että konkurssipesän pesänhoitaja ilmoittaa hankintayksikölle konkurssipesän aikomuksesta käyttää sijaantuloa ja jatkaa sopimusta, eikä tässä tilanteessa hankintayksikkö voi purkaa hankintasopimusta. Hankintalainsäädännön näkökulmasta

konkurssitilanteissa on kysymys siitä, muuttuuko sopimuksen osapuoli konkurssin johdosta toiseksi. Mikäli konkurssipesä jatkaa velallisen toimintaa, ei ole tällöin kyse sellaisesta sopimusosapuolen muutoksesta, jonka vuoksi syntyisi hankintalain mukainen irtisanomisvelvoite. (Pekkala ym. 2022, 733–734.)

On kuitenkin huomioitava, että sijaantulevan tulee täyttää alkuperäisen hankintasopimuksen mukaiset laadulliset soveltuvuusvaatimukset. Maksukyvyttömyys tulee kyseeseen myös niissä tilanteissa, joissa on käsillä ryhmittymän tekemään tarjoukseen perustuva hankintasopimus ja jokin ryhmittymän jäsenistä todetaan maksukyvyttömäksi. Tällöin muiden ryhmittymän osapuolten tulisi täyttää alkuperäiset laadulliset valintaperusteet aiheuttamatta merkittäviä muutoksia sopimukseen. (Pekkala ym. 2022, 733–734.)

Unionin tuomioistuin on käsitellyt sopimuskumppanin vaihtamista hankintadirektiivin näkökulmasta tuomiossa C-461/20. Tuomiossa uusi sopimuskumppani oli saanut alkuperäisen sopimuskumppanin puitejärjestelyyn perustuvat oikeudet ja ottanut siitä johtuvat velvollisuudet vastattavakseen alkuperäisen sopimuskumppanin konkurssiin asettamisen jälkeen. Tuomiossa pohdittiin, oliko alkuperäisen sopimuskumppanin katsottava siirtyneen hankintadirektiivin 72 artiklan 1 kohdan d alakohdan ii alakohdan tarkoitetuissa olosuhteissa. (Tuomio 3.2.2022, Advania Sverige ja Kammarkollegiet, C-461/20, kohdat 16, 22.)

Unionin tuomioistuin totesi, että rakenneuudistuksen käsite ulottuu alkuperäisen sopimuskumppanin rakenteellisiin muutoksiin, kuten maksukyvyttömyyteen, joka johtaa konkurssiin ja yhtiön lopettamiseen. Lisäksi todettiin, että ei ollut kyse sopimuksessa olevien ehtojen muutoksesta, joka edellyttäisi uutta julkisen hankintamenettelyn aloittamista. Unionin tuomioistuimen mukaan hankintadirektiivin 72 artiklan 1 kohdan d alakohdan ii alakohtaa on tulkittava siten, että mikäli alkuperäinen sopimuskumppani ajautuu konkurssiin ja sen seurauksena yhtiön toiminta lopetetaan, katsotaan tällöin sellainen taloudellinen toimija, joka saa ainoastaan puitejärjestelyyn perustuvat oikeudet ja ottaa siitä johtuvat velvollisuudet vastattavakseen, siirtyneen osittain alkuperäisen sopimuskumppanin asemaan. (Tuomio 3.2.2022, Advania Sverige ja Kammarkollegiet, C-461/20, kohdat 31, 38.)

Tohtori (PhD) ja apulaisprofessori Zsolt Pfefferin (2023) mukaan julkisten hankintasopimusten perusedellytyksenä on, että ne täytetään alkuperäisen sopimuksen ehtojen mukaisesti, eikä sopimusvapauden periaate sovellu julkisten hankintasopimusten muuttamiseen. Hankintadirektiivin mukaan sopimusta voidaan kuitenkin tietyissä tapauksissa muuttaa, eikä tällöin ole tarpeen suorittaa uutta hankintamenettelyä, joka vie hankintayksiköltä resursseja, kuten aikaa ja rahaa. Hankintadirektiivi mahdollistaa osapuolten vaihtumisen siten, että toinen osapuoli astuu sopimusosapuolen asemaan muuttamatta sopimusvelvoitteita. On tärkeää, että julkisten hankintojen oikeudellisessa sääntelyssä pyritään tasapainoon siirrettävyyden varmistamisen, sopimuksen täytäntöönpanon jatkumiseen liittyvän yleisen edun ylläpitämisen sekä yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteiden välillä. Lainsäätäjän tulee estää hankintalainsäännösten kiertäminen, mutta samalla kuitenkin varmistaa, että sopimusosapuolen vaihto tapahtuu kohtuullisissa ja hyväksyttävissä puitteissa. (Pfeffer 2023, 212–213.)

Hankintalainsäädäntö mahdollistaa sopimuskumppanin korvaamisen sopimuskaudella ennalta määritellyn sopimuksen muuttamista koskevan ehdon tai alkuperäisen sopimuskumppanin rakenteellisten muutosten, kuten konkurssin, perusteella. Luvussa 3.2.4 MAO:652/15 päätös osoitti, että myös muiden säädettyjen edellytysten on täytyttävä sopimusosapuolen joutuessa konkurssiin. Tuomio C-461/20 täydentää tätä näkökulmaa korostamalla, että sopimuskumppani voidaan korvata, mikäli uusi sopimusosapuoli ottaa sopimuksen oikeudet ja velvollisuudet vastuulleen. Näin ollen turvataan sopimuksen jatkuvuus.

3.3.5 Vähäarvoinen sopimusmuutos

Viimeisenä tarkastellaan hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohtaa, jonka mukaan hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnsarvot tai muissa hankinnoissa EU-kynnsarvot. Lisäksi muutos ei saa vaikuttaa sopimuksen yleiseen luonteeseen.

Hankintalain 136 §:n 4 momentin mukaisesti 5 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvon tulee olla pienempi kuin 10 prosenttia alkuperäisen palvelu- tai tavarahankintasopimuksen tai palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen arvosta ja 15 prosenttia alkuperäisen rakennusurakkasopimuksen tai käyttöoikeusurakan arvosta. Mikäli 5 kohdassa tarkoitettuja muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvo arvioidaan peräkkäisten muutosten kumulatiivisen nettoarvon perusteella. Tämä laskusääntö siten poikkeaa 3 momentissa esitetystä eli siitä, että prosenttiosuutta sovelletaan yksittäisen muutoksen arvoon. Kumulatiivisella nettoarvolla puolestaan tarkoitetaan sitä, että peräkkäisten muutosten yhteenlaskettu arvo voi olla enintään 5 kohdassa mainittu 10 tai 15 prosenttia sopimuksen arvosta. Tilannetta on havainnollistettu **kuvioissa 2 ja 3**. Prosenttiosuudet lasketaan kuitenkin samoin kuin 2 ja 3 kohdassa on esitetty eli mikäli sopimushintaa on korotettu sopimuskaudella indeksiehdoin, verrataan sopimusmuutoksen arvoa korotuksen jälkeiseen hintaan. (Eskola 2017, 590.)

ESIMERKKI 1 (TAVARA- JA PALVELUHANKINNAT TAI PALVELUJA KOSKEVA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUS)

- 1 Sopimusmuutos = X (alkuperäisen hankintasopimuksen arvo) + X krt. 0,10 (edellyttäen, että < kynnysarvot).
- 2 Sopimusmuutos = Sopimusmuutosta ei voida tehdä arvon vähäisyyteen perustuen, sillä maksiarvo on jo käytetty edellisessä muutoksessa.

KUVIO 2. Kumulatiivisen nettoarvon perusteella peräkkäin tehtyjen muutoksien arvo saa olla enintään 10 prosenttia (Pekkala ym. 2022, 736).

ESIMERKKI 2 (RAKENNUSURAKKASOPIMUS TAI KÄYTTÖOIKEUSURAKKA)

- 1 Sopimusmuutos = X (alkuperäisen hankintasopimuksen arvo) + X krt. 0,10 (edellyttäen, että < kynnysarvot).
- 2 Sopimusmuutos = X (alkuperäisen hankintasopimuksen arvo) + X krt. 0,03 (edellyttäen, että < kynnysarvot).
- 3 Sopimusmuutos = X (alkuperäisen hankintasopimuksen arvo) + X krt. Max. 0,02, (edellyttäen, että < kynnysarvot).

KUVIO 3. Kumulatiivisen nettoarvon perusteella peräkkäin tehtyjen muutoksien arvo saa olla enintään 15 prosenttia (Pekkala ym. 2022, 736).

Käytännössä muutoksen arvon laskeminen voisi tarkoittaa sitä, että tavarahankintaa koskevan hankintasopimuksen alkuperäinen arvo olisi 300 000 euroa ja siihen tehtäisiin ensimmäinen muutos 4 prosenttia, joka on 12 000 euroa. Tällöin

toinen ja kolmas sopimusmuutos lasketaan aina alkuperäisestä hankintasopimuksen arvosta (300 000 €). Mikäli toisenkin sopimusmuutoksen arvo olisi 4 prosenttia eli 12 000 euroa, voisi kolmannen sopimusmuutoksen arvo olla enää 2 prosenttia eli 6 000 euroa, sillä silloin kaikki peräkkäiset sopimusmuutokset yhteenlaskettuna ovat 10 prosenttia. Näin tehdyt muutokset on toteutettu maksimiarvon rajoissa. Lisäksi muutoksen arvo alittaa hankintalain EU-kynnysarvot. (Pekkala ym. 2022, 735–736.)

Hankintayksiköllä on joustavimmat mahdollisuudet sopimuksen muuttamiselle vähäarvoisia sopimusmuutoksia koskevan 5 kohdan perusteella. Taloudelliselta arvoltaan suurissa hankinnoissa kuitenkin jo vähäinen sopimusmuutos voi mahdollisesti ylittää hankintalaissa määritellyt kynnysarvot, vaikka muutos ei ylittäisiäkään hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohdassa asetettuja 10 tai 15 prosentin enimmäisarvoja. (Männistö 2019, 160.)

Edellä esitettyyn nähden esimerkkinä voisi olla sellainen tavarahankintaa koskeva hankintasopimus, jonka alkuperäinen arvo olisi 10 miljoonaa euroa. Hankintasopimukseen tehdään 300 000 euron arvoinen muutos, joka on siten 3 prosenttia alkuperäisen tavarahankintasopimuksen arvosta. Tehty muutos alittaa reilusti 10 prosentin enimmäisarvon, mutta muutos kuitenkin ylittää hankintalain EU-kynnysarvot. Vähäarvoisen sopimusmuutoksen edellytykset eivät täyty ja muutos edellyttää uutta hankintamenettelyä.

Lisäksi komission tausta-asiakirjassa on avattu termiä ”yleinen luonne”, minkä mukaan suhteellisen vähäarvoinen muutos voi muuttaa alkuperäisen sopimuksen täysin erilaiseksi ja kirjauksen tavoitteena onkin estää tällaiset muutokset. Jos esimerkiksi hankintayksikkö päättäisikin luopua siitä vaatimuksesta, että julkisiin ruokaloihin hankittavien elintarvikkeiden on oltava luomua, olisi muutkin tarjoajat saattaneet kiinnostua tekemään tarjouksen, mikäli he olisivat tienneet tästä sisällön muutoksesta. (Pekkala ym. 2022, 735.)

Markkinaoikeuden päätöksessä MAO:65/19 arvioitiin hankintalain 136 §:n 2 momentin 1-5 kohdan poikkeussäännösten soveltumista hankintayksikön ja sopimusosapuolen väliseen muutettuun hankintasopimukseen. Sopimusmuutokset koskivat kotiaterioiden kuljetuksia. Alkuperäistä sopimusta oli muutettu siten, että

kuljetukset eivät tapahtuneet enää viitenä päivänä viikossa vaan ainoastaan kahtena päivänä viikossa. Lisäksi kuljetusaikataulua oli muutettu kello 10:00–12:30 välillä tapahtuvasta kuljetusajasta iltapäivään kello 15:00–16:00 alkaen. Kotiate-riakuljetuksien kuukausittaisten ajojen määrä oli alentunut noin puolella. Kotiate-riakuljetusten arvo oli alentunut hankintayksikön KKV:lle ilmoittaman tiedon mukaan hieman alle 12 prosenttia. (MAO:65/19.)

Ensiksi markkinaoikeus katsoi, että kyse ei ollut hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetuista lisätöistä tai -palveluista eikä 4 kohdan mukaisesta alkuperäisen sopimuskumppanin korvaamisesta uudella sopimuskumppanilla. Lisäksi markkinaoikeus katsoi, että sopimusmuutoksen arvo oli ollut selvästi yli kymmenen prosenttia, eikä siten ollut kyse hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohdan vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta. (MAO:65/19.)

Hankintayksikkö oli hankintasopimuksessa ja sen liiteasiakirjoissa varautunut siihen, että sopimuksen mukaisiin reitteihin ja aikatauluihin voitaisiin tehdä muutoksia. Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, että tehtyjen muutosten eli kuljetusten ajojen määrän vähentäminen noin puoleen, kuljetusten tapahtuminen enää kahtena päivänä viikossa ja kuljetusten siirtyminen keskipäivältä iltapäivään, ei voitu katsoa perustuneen sopimuksessa ja sen liiteasiakirjoissa varattuun mahdollisuuteen tehdä muutoksia. Sopimusmuutokseen ei siten voitu soveltaa hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan oikeuttamisperustetta. Lisäksi 136 §:n 2 momentin 3 kohta ei soveltunut sopimusmuutokseen, sillä tarkastuksen myötä ilmenneet kuljetuksissa olevat ongelmat eivät johtuneet hankinnan kohteena olevan palvelun olosuhteiden muuttumisesta tai palveluun liittyvistä olosuhteiden muutoksista. Näin ollen markkinaoikeus katsoi, että sopimusmuutos oli olennainen, eikä muutokseen soveltunut yksikään 136 §:n 2 momentin poikkeamisperuste. (MAO:65/19.)

3.3.6 Sopimusmuutosilmoitus

Hankintalaissa säädetään hankintayksikön velvollisuudesta julkaista sopimusmuutosilmoitus. Tämä ilmenee hankintalain 58 §:n 1 momentin 9 kohdasta, jonka

mukaan hankintayksikön on julkaistava hankintasopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen muutoksia koskeva ilmoitus 136 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetusta sopimusmuutoksesta. Huomionarvoista on, että hankintadirektiivi ja hankintalaki jättävät kuitenkin avoimeksi sen, missä vaiheessa sopimusmuutosilmoitus tulee tehdä. Tärkeää on silti se, että ilmoitus tehdään, jotta sopimusmuutos on lain sanamuodon mukaisesti toteutettu. (Pekkala ym. 2022, 737.) Lisäksi sopimusmuutosilmoitus edistää läpinäkyvyyttä ja avoimuutta sopimuskaudella.

Hankintayksikkö tekee sopimusmuutosilmoituksen HILMA-järjestelmässä, jossa on annettava tietoja muun muassa kuvaus hankinnasta ennen ja jälkeen muutoksen sekä muutoksesta johtuva mahdollinen hinnankorotus. Lisäksi on annettava kuvaus olosuhteista, jonka takia muutos on tarpeen tehdä, sekä sopimuksen yksilöintitiedot ja tiedot koskien muutoksenhakua. (Eskola ym. 2017, 586.) HILMAssa on ilmoituksen tekemiseen tarkoitettu vakiolomake. HILMAsta EU-kynnyksarvon ylittäviä hankintoja koskevat ilmoitukset toimitetaan eteenpäin julkaistaviksi Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa sekä TED-tietokannassa. (JHNY 2024b.)

4 SOPIMUSMUUTOKSET KANSALLISTEN HANKINTOJEN OSALTA

4.1 Kansallisten hankintojen sopimusmuutosten nykytila

Tässä luvussa käsitellään kansallisten hankintojen sopimusmuutoksia toisiaan täydentävistä näkökulmista. Aluksi tarkastellaan kansallisten hankintojen sopimusmuutosten nykytilaa ja siihen liittyviä tulkintaongelmia. Tämän jälkeen toisessa alaluvussa tarkastellaan erityisesti niitä ehdotuksia, joilla hankintalain 136 §:ää on esitetty sovellettavaksi myös kansallisiin hankintoihin sekä arvioidaan sopimusmuutossäätelyn tarpeellisuutta kansallisten hankintojen osalta.

Hankintadirektiivin myötä sopimuskauden aikaisten sopimusmuutosten sääntelyjärjestelmä voidaan yleisesti katsoa täyttävän tavoitteensa, sillä se tarjoaa joustavamman sekä yksinkertaisemmän lähestymistavan sopimusmuutosten arvioinnille (Wangelow 2020, 123; Jaramillo Villacís & Peiró Baquedano 2021, 88). Kuitenkin nykyisen hankintalain 136 §:n sanamuodon mukaan pykälää ei sovellettaisi kansallisiin hankintoihin. Soveltamiskäytännössä on ilmennyt epäselvyyksiä koskien kansallisten hankintojen sopimusmuutosten toteuttamisen edellytyksiä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, 9).

Tätä epäselvyyttä havainnollistaa markkinaoikeuden päätös MAO:854/17, jossa oli kyse EU-kynnysarvojen alle jäävästä ponttaus- ja maankaivuu-urakasta. Markkinaoikeus katsoi, että hankintalain 136 §:n säännöstä ei jo sen sanamuotonsa mukaan voi soveltaa kansallisiin hankintoihin. Päätöksessä arvioitavaksi tuli sen sijaan se, oliko hankintayksikkö tehnyt suora-hankinnan. Markkinaoikeus katsoi, että hankintasopimuksen osapuolet eivät olleet neuvotelleet uudelleen hankintasopimuksen ehdoista taikka neuvotelleet alkuperäisestä hankintasopimuksesta poiketen siten, että kysymyksessä olisi ollut hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettu suora-hankinta. Näin ollen valitus hylättiin. (MAO:854/17.)

Markkinaoikeuden päätös MAO:854/17 osoittaa, että kansalliset hankinnat jäävät nykyisen hankintalain 136 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Samalla päätös ko-

rosta tulkin epäselvyyttä tilanteissa, joissa sopimuskauden aikana toteutettuja muutoksia ei voida arvioida 136 §:n perusteella, vaikka muutokset herättäisivätkin epäilyksiä sopimuksen olennaisesta muuttamisesta.

On kuitenkin huomioitava, että hankintalain 3 §:n periaatteita on noudatettava kansallisissa hankinnoissa. Näin ollen, vaikka yksityiskohtaista sääntelyä kansallisten hankintojen sopimusmuutoksista ei ole, rajoittavat nämä periaatteet silti sopimusmuutosten tekemistä. (Kontio ym. 2017, 265.) Kansallisten hankintojen sopimusmuutokset eivät siten saa rikkoa näitä hankintalaissa säädettyjä periaatteita. Lisäksi Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa näkemystä tiettyjen oikeusperiaatteiden soveltamisesta kansallisiin hankintoihin.

Unionin tuomioistuimen tuomiossa C-91/08 Wall, todettiin, että palvelukonsessiosopimusta eli käyttöoikeussopimusta ei säännelty silloin voimassa olleilla direktiiveillä ja, että tällaisissa sopimuksissa on noudatettava EU-oikeuden perustavanlaatuisissa määräyksissä vahvistettuja yhdenvertaisuus-, syrjimättömyys- ja avoimuusperiaatteita (ks. myös C-324/98 Telaustria, C-231/03 Coname, C-458/03 Parking Brixen), mikäli sopimus kiinnostaa myös jossakin muussa jäsenvaltiossa sijaitsevaa yritystä. Tuomioistuimen mukaan alihankkijan vaihdoksen myötä tehtävät olennaiset muutokset alkuperäiseen sopimukseen edellyttävät uutta kilpailutusta, jotta pystytään turvaamaan menettelyn avoimuuden toteutuminen. (Tuomio 13.4.2010, Wall, C-91/08, kohdat 33–34, 42–43.) Unionin tuomioistuin vahvistaa näkemystä, että hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolisissa hankinnoissa on noudatettava yhdenvertaisuus-, syrjimättömyys- ja avoimuusperiaatteita, eikä hankintasopimusta saa olennaisesti muuttaa, mikäli käsillä on jäsenvaltioiden rajat ylittävä intressi.

4.2 Sopimusmuutossääntelyn ulottaminen kansallisiin hankintoihin

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi 14.6.2019 sisälsi ehdotuksen siitä, että hankintalain 136 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että sopimusmuutos olisi mahdollinen myös kansallisissa hankinnoissa. Hallituksen esityksen luonnoksessa todettiin, että sopimusmuutoksista johtuva uudelleenkilpailuttamisvelvoite ja sen poikkeussäännöt olisi perusteltua

ottaa käyttöön myös kansallisissa hankinnoissa, koska tarkoituksenmukaista ei ole se, että sääntely olisi tiukempaa kansallisten hankintojen osalta verrattuna EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, 9.)

Sopimusmuutosta ei kuitenkaan ulotettu koskemaan kansallisia hankintoja. Hallituksen esityksen HE 244/2020 mukaan hankintalain sopimusmuutosta koskevan sääntelyn osalta tarjoajia edustavat tahot kannattivat esitystä, mutta hankintayksiköitä edustavat tahot pitivät ehdotusta epätarkoituksenmukaisena. Esimerkiksi Kuntaliiton mielestä ehdotus tiukentaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä. Sopimusmuutoksia koskevasta ehdotuksesta luovuttiin saadun lausuntopalautteen perusteella. (HE 244/2020, 14.)

Työ- ja elinkeinoministeriön hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietinnössä 5.2.2025 on ehdotettu, että kansallisiin hankintoihin sovellettaisiin hankintasopimuksen muuttamista koskevaa 136 §:ää, ellei hankintayksikkö ole hankinta-asiakirjoissa ilmoittanut toisin. (Hjelt ym. 2025, 139.) Ehdotuksen pohjalta voidaan todeta, että pykälän nykyistä sanamuotoa pyritään selkeyttämään, täsmentämään ja sen nykytilan epätasapainoa pyritään korjaamaan.

Valtioneuvoston hankintaohjeessa (2023, 191) todetaan, että sopimusmuutos-sääntely kansallisissa hankinnoissa ei liene ainakaan tiukempaa kuin EU-hankinnoissa. Tämä havainnollistaa, että lain pykälän sanamuoto on tulkinnanvarainen ja aiheuttaa epävarmuutta hankintayksiköille. EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta pykälän soveltaminen on selkeää, mutta kansallisten hankintojen osalta sääntely jää epämääräiseksi, mikä johtaa sopimusmuutoksia koskevan sääntelyn epätasapainoon näiden välillä. Lainsäädäntöä olisi siten selvä tarve täsmentää, kuten myös tuoreessa työ- ja elinkeinoministeriön mietinnössä on ehdotettu. Lisäksi oikeuskäytäntö osoittaa, että sopimusmuutosten tulkinta kansallisissa hankinnoissa on haastavaa, koska lainsäädännössä ei nimenomaisesti mainita pykälän koskevan niitä. Tämä luo epävarmuutta sopimusmuutosten oikeustilaan ja täten sääntelyn selkeyttäminen olisi tarpeellista ja perusteltua.

5 OPPIMATERIAALI SOPIMUSMUUTOKSISTA

5.1 Oppimateriaalin lähtökohdat

Laadukkaan ja onnistuneen oppimateriaalin toteuttamiseksi oli tarpeellista määrittellä oppimateriaalille lähtökohdat. Uudistettu Bloomin taksonomian kognitiivisen prosessin ulottuvuus tarjoaa pedagogisen viitekehyksen, jonka avulla oppimateriaali voidaan rakentaa eri tasoille, joita ovat muistaa, ymmärtää, soveltaa, analysoida, arvioida ja luoda. Nämä muodostavat hierarkian erottuen toisistaan monimutkaisuudessaan, esimerkiksi muistaminen on vähemmän monimutkaista kuin soveltaminen. (Krathwohl 2002, 213–215.) Bloomin taksonomia tukee siten oikeudellisen ajattelun kehittämistä asteittain.

Oppimateriaalin lähtökohtana oli myös se, että sen tulee vastata työn tavoitteita, tarkoitusta ja kohderyhmää. Lisäksi opettajan esittämä toive oppimateriaaliin liittyen oli case-tehtävät, joita pidin oikeudellista osaamista kehittäväinä ja parhaiten työelämätarpeeseen vastaavana tehtävämuotona. Tärkeänä lähtökohtana oli myös, että oppimateriaali edistää työn tutkimuskysymyksiin vastaamista, koska se muodostaa keskeisen osan opinnäytetyön kokonaisuudesta.

5.2 Oppimateriaalin suunnittelu ja toteutus

Oppimateriaalin suunnittelu lähti liikkeelle oppimateriaalille asetettujen lähtökohtien pohjalta. Halusin kiinnittää huomiota myös siihen, että opinnäyteraportti ja oppimateriaali kytkeytyvät yhteen, jotta työstä muodostuisi eheä kokonaisuus. Minulla on myös itselläni kokemusta oppimateriaaleista, koska suorittamillani opintojaksoilla on hyödynnetty opetuksen tukena erilaisia opiskelijoiden toiminnallisen opinnäytetyön tuloksena syntyviä oppimateriaaleja. Näiden lähtökohtien sekä syvällisen ja itsenäisen pohdinnan jälkeen päädyin siihen, että tämän työn kannalta perustelluin ratkaisu on oppimateriaali, jossa ensin työn tietoperustaan pohjautuen omaksutaan uutta tietoa ja tämän jälkeen sovelletaan opittua teoriaa käytäntöön case-tehtävien muodossa.

Oppimateriaali (Liite 1) koostuu kirjallisesta esitysmateriaalista, johon opinnäyte-raportin keskeisimmät seikat on yhdistetty selkeään, johdonmukaiseen ja havainnollistavaan muotoon. Kirjallisella esitysmateriaalilla ja raportilla on yhteneväinen rakenne. Tämän myötä esitysmateriaalista onkin helppo siirtyä raporttiin, jossa voi syventyä aiheeseen tarkemmin, mikä on myös tärkeää laadukkaan oppimisen varmistamiseksi. Näin ollen raportti ja esitysmateriaali tukevat opiskelijan muistamista hankintasopimuksen muuttamisen perusteista ja toteuttaa Bloomin taksonomian ensimmäistä tasoa. Esitysmateriaaliin sisältyy myös useampia kysymyksiä sisältävä pohdintatehtävä, jossa opiskelijan on tarkoitus selittää ja pohtia käsitteitä sekä sopimusmuutostilanteita. Tämä tukee opiskelijan ymmärtämistä Bloomin taksonomian toisella tasolla.

Oppimateriaalin lopussa on vielä case-tehtäviä, jotka kehittävät oikeudellista ajattelua ja tukevat Bloomin taksonomian kolmannen tason eli soveltamisen kehittämistä. Tehtävissä sovelletaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja esitetään perusteltuja ratkaisuja oikeudellisiin ongelmiin liittyen hankintasopimuksen muuttamiseen. Tehtävät kehittävät myös muita Bloomin taksonomian tasoja eli analysointia ja arviointia. Analysoinnin tasolla case-tehtävä tulee jakaa osiin tunnistuen keskeiset lainsäädännölliset lähtökohdat ja havaita esimerkiksi, kuinka toteutetun sopimusmuutoksen osat vaikuttavat kokonaisuuteen. Seuraavalla tasolla arvioidaan sopimusmuutosten laillisuutta esimerkiksi sitä, että täytyvätkö tapauksessa hankintalain 136 §:n 2 momentin poikkeusperusteet, ja perustellaan tämä ratkaisu. Bloomin taksonomian luomiskyvyn taso edellyttäisi oppimateriaalilta esimerkiksi sellaista tehtävää, jossa opiskelija laatii itse sopimusmuutostilanteen. Kuitenkin osa case-tehtävistä sivuaa jo tätä tasoa, kun niissä kysytään vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa sopimusmuutos. (Krathwohl 2002, 215.)

Oppimateriaalin laatimisprosessin keskeisiä vaiheita olivat suunnittelu, kirjoittaminen ja viimeistely. Nämä kaikki vaiheet etenivät luontevasti, mutta edellyttivät kuitenkin suuren kokonaisuuden hahmottamista, jotta lopputuloksena syntyi selkeä ja onnistunut oppimateriaali. Suunnitteluvaiheessa tarvittiin erityisesti perusteellista ja tarkkaa työtettä. Pääpaino oli siinä, että työn tavoitteet, tarkoitus ja kohderyhmä huomioon ottaen suunnittelin oppimateriaalille selkeän rakenteen, muodostin ymmärrettävää sisältöä ja loin esitysmateriaalille rungon Microsoft PowerPointin esitysgrafiikkaohjelmalla.

Kirjoittamisvaihe oli kaikista aikaa vievin ja mielestäni oppimateriaalin kokonaisuuden kannalta merkittävin, koska se sisälsi oppimateriaalin kirjoittamisen ja case-tehtävien tekemisen. Kirjoittamisen myötä oppimateriaali muodostui konkreettisesti suunnitteluvaiheen pohjalta. Kirjoittamani raportin pohjalta jäsentelin oppimateriaalin tekstiä Word-asiakirjaan, minkä jälkeen muodostin lopullisen tekstin PowerPoint diaesitykseen sekä muutamaaan kuvion ja pohdintatehtävän.

Seuraavana tein neljä case-tehtävää, jotka muodostin oikeuskäytäntöön perehtymisen, oman tietämyksen ja raportin pohjalta. Neljä tehtävää tarjoaa riittävästi erilaisia tilanteita sopimusmuutosten kokonaiskuvan muodostamiseksi. Näin kuormitus pysyy myös sopivana, eikä aiheuta opiskelijoille liiallista työmäärää. Raportissa ja oppimateriaalissa on käytetty samoja lähteitä, jotka ovat helposti löydettävissä työstä. Viimeistelyvaihe koostui pitkälti oikeinkirjoituksen ja kieliopin tarkistuksesta sekä esitysmateriaalin visuaalisen ilmeen viimeistelystä. Pyrkimyksenä oli tuottaa sisällöllisesti ja visuaalisesti laadukas oppimateriaali.

Case-tehtävien laatiminen oli opettavaista ja kehitti monipuolisesti erilaisia taitoja, kuten oikeudellista ajattelua, ongelmanratkaisutaitoa ja teoreettisen tiedon yhdistämistä käytäntöön. Lisäksi kehitin kykyäni suunnitella oppimista tukevia tehtäviä sekä taitoani muodostaa oppimateriaalista kokonaisuus, joka huomioi kohderyhmän tarpeet sekä pedagogisen näkökulman.

5.3 Oppimateriaalin pedagoginen käyttö ja soveltuvuus

Oppimateriaali on laadittu tavoitteellisesti ja harkitusti. Oppimateriaali on kohdistettu TAMKin markkinointi- ja kilpailuoikeuden opintojaksolle sekä julkiset hankinnat -opintojaksolle. Molemmat opintojaksot suoritetaan verkko-opiskeluna, mikä on huomioitu oppimateriaalin rakenteessa ja käytettävyydessä siten, että sen sisältö tukee itsenäistä ja joustavaa verkko-opiskelua. Oppimateriaali kuitenkin soveltuu hyvin etä- ja lähiopetukseen.

Markkinointi- ja kilpailuoikeuden opintojakson osaamistavoitteisiin lukeutuu se, että opiskelija ”tunnistaa ja esittää markkinointia, myyntiä, kuluttajansuojaa sekä

kilpailua ja julkisia hankintoja koskevan sääntelyn pääpiirteet” (TAMK n.d.a). Oppimateriaali tukee tätä tavoitetta, sillä opinnäytetyö käsittelee julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Lisäksi se tuo esiin julkisia hankintoja koskevan sääntelyn pääpiirteitä, kuten julkisten hankintojen sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet sekä julkisia hankintoja ohjaavat keskeiset periaatteet, vaikka pääpaino onkin hankintasopimuksen muuttamisessa sopimuskaudella.

Julkiset hankinnat -opintojakson osaamistavoitteita ovat muun muassa se, että opiskelija ”osaa julkisen hankintaprosessin ja soveltaa hankintalakia julkisissa hankintaprosesseissa” (TAMK n.d.b). Oppimateriaali tukee tätä tavoitetta kehittämällä opiskelijan kykyä tunnistaa sopimusmuutoksiin liittyviä tilanteita. Case-tehtävät puolestaan mahdollistavat hankintalainsäädännön soveltamista sopimusmuutostilanteissa. Näin ollen oppimateriaali tukee molempien opintojaksojen osaamistavoitteiden saavuttamista sekä toimii opettajien työn tukena. Sen tarkoituksena on edistää opiskelijan osaamisen kehittymistä siten, että opiskelija tunnistaa keskeisen lainsäädännön ja osaa soveltaa sitä käytännössä, mikä luo myös valmiuksia työelämää varten ja lisäksi motivoi opiskelijoita.

Oppimateriaali on laadittu selkeäksi ja kattavaksi kokonaisuudeksi, joka sisältää neutraaleja sävyjä ja selkeitä yksityiskohtia. Se tukee opiskelua ja erilaisia oppijoita, sillä opinnäyteraportti ja esitysmateriaali sisältävät perusteellisesti tietoa ja niitä voi hyödyntää haluamallaan tavalla, opiskelijan omat tavoitteet ja osaamistaso huomioiden. Esimerkiksi opiskelija voi keskittyä raportin lukemiseen ja myöhemmin hyödyntää esitysmateriaalia asioiden kertaamiseen ennen case-tehtävien tekemistä, kun taas aiempaa tietämystä omaava opiskelija voi keskittyä suoraan esitysmateriaaliin ja case-tehtäviin.

Case-tehtäviä voi tehdä itsenäisesti, parin kanssa tai ryhmässä, mikä tukee yhteisöllistä oppimista ja mahdollistaa myös erilaisten oppimistyylien huomioimisen. Oppimista tukisi myös mahdollisuus keskustella case-tehtävistä etäluennoilla tai Moodlen keskustelualueella. Case-tehtävät on laadittu haastavuudeltaan eritasoisiksi opintojaksojen tavoitteet huomioiden. Tehtävät käsittelevät harkitusti valittuja ja erilaisia sopimusmuutostilanteita, jotka tukevat oppimista autenttisessa kontekstissa. Tehtäviin on laadittu myös hyvän vastauksen piirteet, jotka ovat tämän työn liitteenä (Liite 2).

Pedagoginen malli toimii opetuksen suunnittelun apuvälineenä, joka ohjaa oppimis- ja opetusprosessia. Case-pohjaista oppimista pidetään lähtökohdiltaan autenttisenä, aitoon reaali maailmaan perustuvana oppimisena, missä tapauskuvausten avulla lähestytään opittavia asioita. Myös teoreettiset asiat opiskellaan konkreettisten tapauskuvausten avulla. Case-pohjaisessa oppimisessa oppimista tukevia prosesseja ovat esimerkiksi ongelmanratkaisu, analysointi ja vertailu. (Tampereen korkeakoulu yhteisö n.d.) Case-tehtävissä opiskelija voi hyödyntää monipuolisesti esimerkiksi aiempaa osaamistaan, etsiä uutta tietoa sekä sisäistää teoriaa ja soveltaa sitä tapauskuvauksien ratkaisemiseen.

Opetushallitus on määritellyt E-oppimateriaalin yleisiksi ja yhteisiksi laatukriteereiksi samat peruseriaatteet, joita ovat oman oppimisen reflektointi ja opitun soveltaminen käytännössä. Opetushallitus on nostanut esille myös E-oppimateriaalin pedagogisen laadun, jonka mukaan oppimateriaalin tulee soveltua luontevasti opetus- ja opiskelukäyttöön, tukea opetusta ja oppimista sekä tarjota pedagogista lisäarvoa. (Opetushallitus n.d.) Tämä oppimateriaali täyttää nämä kriteerit, sillä se tukee opiskelijan aktiivista roolia oppimisprosessissa tarjoamalla konkreettisia tehtäviä sekä selkeää ja jäsenneiltyä sisältöä. Näiden avulla opiskelija voi kehittää omaa osaamistaan ja reflektoida myös omaa oppimistaan.

Opinnäyteraportti ja tuotos muodostavat kokonaisuuden, joka edistää opiskelijoiden oppimista ja työelämässä tarvittavien taitojen kehittymistä, kuten kriittistä ajattelua, perusteltua päätöksentekokykyä ja lainsäädännön soveltamista. Oppimateriaali osoittaa myös omaa kykyäni tuottaa pedagogisesti perusteltua ja käytännössä toimivaa sisältöä, joka vastaa korkeakoulutasoisen opetuksen vaatimuksiin. Tämä oppimateriaali rajattiin kirjalliseen esitysmateriaaliin ja neljään case-tehtävään, perustuen harkittuun pedagogiseen ratkaisuun ja siihen, että työn kokonaisuus säilyi hallittavana. Oppimateriaalin yhtenä vahvuutena on sen kehityskelpoisuus ja jatkossa sitä voidaan kehittää esimerkiksi laatimalla lisää case-tehtäviä tai tekemällä esitysmateriaalin dioihin äänitteen, mikä mahdollistaisi entistä kattavamman aiheen käsittelyn ja vahvistaisi erilaisten oppijoiden tukemista. Myös opiskelijoilta kerätyn palautteen pohjalta olisi mahdollista kehittää oppimateriaalia. Lisäksi suositeltavaa on, että oppimateriaalia päivitetään oikeudellisen sääntelyn muuttuessa.

6 POHDINTA

6.1 Yhteenveto ja tutkimuskysymysten tarkastelu

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tuottaa TAMKIn markkinointi- ja kilpailu-oikeuden opintojaksolle sekä julkiset hankinnat -opintojaksolle oppimateriaali. Opinnäytetyön tavoitteena oli tukea opiskelijoiden oppimista ja ilmentää yleisiä periaatteita hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskauden aikana sekä laajentaa opintojaksojen opetusmateriaalia monipuolisemmaksi.

Opinnäytetyön tuotoksena syntyi kattava, ajankohtainen, käytännönläheinen ja hyvin pedagogiseen käyttöön soveltuva oppimateriaali, joka sisältää kirjallisen esitysmateriaalin ja neljä erilaista hankintasopimuksen muuttamista koskevaa case-tehtävää. Opinnäyteraportti ja esitysmateriaali tarjoavat ansiokkaasti valmiuksia oppimateriaalin keskiössä olevien case-tehtävien ratkaisemiseen.

Opinnäytetyö tukee opiskelijoiden oppimista, sillä opinnäyteraportin johdonmukainen rakenne tarjoaa syvällisen tarkastelun hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskaudella. Lisäksi vaiheittain etenevä pedagogisen rakenteen omaava oppimateriaali kokoaa opinnäyteraportin sisältöä ymmärrettävään muotoon ja konkretisoi sen käytännönläheisiin case-tehtäviin. Siten työ ilmentää myös yleisiä periaatteita hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskaudella yksityiskohtaisesti hankintalain 136 §:n mukaisesti ja case-tehtävissä opiskelijat kehittävät oikeudellista osaamistaan näistä yleisistä periaatteista. Tämän myötä opinnäytetyö niin ikään laajentaa opintojaksojen opetusmateriaalia monipuolisemmaksi sekä sisällöllisesti että pedagogisesti. Näin ollen voidaan todeta, että opinnäytetyö vastasi työn tarkoitukseen ja tavoitteisiin.

Tässä työssä lainopillista tutkimusmenetelmää hyödyntäen löydettiin oikeudellisesti perusteltuja ratkaisuja tutkimuskysymyksiin. Suomen hankintalainsäädäntö pohjautuu EU:n direktiiveihin. Suomessa sopimusmuutoksia koskeva sääntely astui voimaan 1.1.2017, kun uusi hankintalaki (1397/2016) astui voimaan ja hankintadirektiivin (2014/24/EU) uudistus sekä kokonaan uusi käyttöoikeussopimus-

direktiivi (2014/23/EU) implementoitiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Hankintalaki sisältää perusteet hankintasopimuksen muuttamiselle sopimuskauden aikana, ja sopimusmuutokset voidaan toteuttaa hankintalain 136 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Pääsääntö on, että hankintasopimusta ei saa olennaisesti muuttaa ilman uutta hankintamenettelyä ja, että hankintasopimuksen on myös sopimuskauden aikana vastattava alun perin kilpailutetun hankinnan mukaisia ehtoja. Tällä turvataan tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä hankintojen avoimuus. Lain 136 § määrittelee ne tilanteet, joissa hankintasopimuksen olennainen muuttaminen edellyttää uutta kilpailutusta sekä ne, joissa hankintasopimuksen muuttaminen on mahdollista ilman uutta kilpailutusta. Siten 136 §:n 2 momentissa säädetään poikkeuksista 1 momentissa säädettyihin olennaisiin sopimusmuutoksiin nähden.

Sopimusmuutosta pidetään olennaisena, jos muutoksella otetaan käyttöön alun perin hankintamenettelyyn kuulumattomia uusia ehtoja. Lisäksi muutosta pidetään olennaisena, jos muutos tekee sopimuksesta taloudellisesti edullisemman sopimusosapuolille tai muutos laajentaa sopimuksen soveltamisalaa. Myös silloin, jos alkuperäinen sopimusosapuoli korvataan uudella sopimusosapuolilla, on muutosta pidettävä olennaisena.

On todettava, että Suomen hankintalainsäädäntö jättää tulkinnanvaraa sopimusmuutosten arviointiin. Huomionarvoista on, että olennaisuuden arviointi tehdään tapauskohtaisesti. Esimerkiksi sopimuksen supistamista on pidettävä EU-oikeuskäytännön johdosta olennaisena sopimusmuutoksena, vaikka sitä ei 136 §:n sanamuodon mukaan suoraan kielletä. Lisäksi esimerkiksi sopimuksen soveltamisalan laajentaminen huomattavasti edellyttää tapauskohtaista kokonaisarviointia, sillä muutosta tulee arvioida suhteessa alkuperäiseen kilpailutukseen ja siihen, onko muutoksen kohde sisältynyt alkuperäiseen hankintasopimukseen. Lisäksi hankintalain 136 §:ssä viitataan useaan otteeseen sopimuksen ”yleiseen luonteeseen”, johon ei laista löydy määritelmää. Täten säännöksen sanamuodot eivät ole täysin yksiselitteisiä ja edellyttävät hankintayksiköltä tukeutumista myös muihin oikeuslähteisiin, kuten oikeuskäytäntöön.

Hankintasopimuksen muuttamista koskevalla sääntelyllä pyritään varmistamaan, että hankintayksikkö ei kierrä kilpailuttamisvelvoitetta sopimuskauden aikana tehdyillä muutoksilla. Hankintayksikön rajatut mahdollisuudet toteuttaa sopimusmuutoksia turvaavat myös oikeusperiaatteiden toteutumisen. Toisaalta sääntely ei rajoita kokonaan hankintayksikön joustavuutta toteuttaa sopimusmuutoksia sopimuskaudella, sillä se sallii tietyissä tilanteissa sopimuksen muuttamisen.

Sopimusmuutos voidaan toteuttaa ilman uutta hankintamenettelyä, jos muutos perustuu ennalta määriteltyihin ehtoihin, alkuperäisen sopimuskuoppinan on tarve toteuttaa alkuperäiseen sopimukseen sisältymättömiä lisätoita ja -palveluita tai muutos johtuu ennakoimattomista olosuhdemuutoksista. Lisäksi muutos on sallittu, jos alkuperäinen sopimuskuoppina korvataan uudella sopimuskuoppinalla yksiselitteisellä sopimuksen muuttamista koskevalla ehdolla taikka alkuperäisen sopimuskuoppinan asema siirtyy yhtiön rakenteellisten muutosten seurauksena toiselle toimittajalle. Sallittu on myös vähäarvoinen sopimusmuutos, joka alittaa laissa määritellyt kynnyksarvot. Lisäksi hankintalaki asettaa edellytykset koskien sitä, kuinka paljon muutoksen arvo saa olla alkuperäisestä sopimuksen arvosta 136 §:n 2 momentin 2, 3 ja 5 kohdissa.

Sopimusmuutoksia koskeva sääntely korostaa muutostilanteiden ennakoointia jo tarjouspyyntöä laadittaessa. Oikeuskäytäntö osoittaa, että vaikka vastaan tulisi erilaisia häiriötilanteita, edellyttäisivät nämä tilanteet hankinta-asiakirjoihin sisällytettyjä tarkistuslausekkeita, jotta sopimusmuutokset voisivat olla sallittuja. Lisäksi sääolosuhteet ja lainsäädännölliset kiellot edellyttävät, että ne otettaisiin huomioon jo alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa, jos niitä käytetään sopimusmuutoksen perusteena. Tiukentunut velvollisuus ennakoida sopimusmuutoksia asettaa hankintayksiköt tilanteeseen, jossa muutokset tulisi pystyä ennakoimaan kyseisen hankinnan kohdalla riittävän huolellisesti. Tämä voi myös vähentää tarjoajien määrää, sillä kaikki eivät välttämättä pysty täyttämään ehtoja, joilla on varauduttu sopimusmuutoksiin, vaikka muutoksia ei todellisuudessa sopimuskaudella olisi tarvetta tehdä.

Tämän työn pohjalta voidaan todeta, että kansallinen oikeuskäytäntö keskittyy laajasti siihen, milloin hankintasopimuksen muuttaminen on olennaista eli kiellettyä ilman uutta hankintamenettelyä. Tämä on linjassa EU-oikeuskäytännön

kanssa, jossa alusta alkaen keskeistä on ollut nimenomaan olennaisuuden arviointi. Oikeuskäytännön tulkintalinja sopimusmuutoksia kohtaan on tiukka, mikä osaltaan ohjaa avoimen ja tasapuolisen kilpailun toteutumista. Nykyisessä nopeasti muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä sopimusmuutostarpeet voivat kuitenkin kasvaa entisestään, mikä aiheuttaa haastavia tilanteita hankintayksiköille, erityisesti tiukentuneen sääntelyn vakiintuessa.

Voidaankin todeta, että hankintayksiköissä korostuu tarve oikeudelliselle osaamiselle ja oikeuskäytännön aktiiviselle seuraamiselle. Sopimuskaudella toteutetut sopimusmuutokset voivat olla hyvin riskialtista toteuttaa, mikäli ei olla varmoja siitä, onko kyseessä olennainen vai sallittu sopimusmuutos. Toisaalta nykyisen hankintalainsäädännön turvin muutoksia pystytään arvioimaan etukäteen ja niihin pystytään kohtuullisesti varautumaan hankinnan huolellisessa valmistelussa esimerkiksi selkeiden, täsmällisten ja yksiselitteisten sopimusehtojen avulla.

On selvää, että sopimuskauden aikana hankintayksiköt kohtaavat väistämättä sopimusmuutostarpeita. Täten sopimusmuutoksia koskevan sääntelyn voimaantulo on ollut erittäin tarpeellista. On ymmärrettävää, että sopimusmuutostilanteet edellyttävät myös joustavuutta. Lisäksi tarkoituksenmukaista on, että sääntely olisi yhdenmukaista.

Kansallisen oikeuskäytännön perusteella kansallisten hankintojen sopimusmuutoksissa arvioidaan erityisesti sitä, onko hankintayksikkö tehnyt suora-hankinnan (ks. MAO:854/17). Kuitenkin on huomioitava, että suora-hankintaperusteet eroavat hankintasopimuksen muuttamista koskevista 136 §:ssä säädetyistä perusteista ja sallittujen poikkeussäännösten soveltumista kansallisiin hankintoihin ei käytännössä ole mahdollista arvioida hankintalain 136 §:n sanamuodon vuoksi. Näin ollen herää kysymys, voidaanko katsoa kansallisten hankintojen sopimusmuutosten arvioinnissa sääntelyn muodostuvan tosiasiaa tiukemmaksi kuin EU-hankinnoissa. Tässä yhteydessä onkin syytä todeta, että kansallisten hankintojen sisällyttäminen hankintalain 136 §:n soveltamisalaan toisi kaivattua oikeusvarmuutta sopimusmuutosten tulkintaan.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kaiken kaikkiaan nykyinen hankintalainsäädäntö on selkeyttänyt sopimusmuutosten arviointia aiempaan oikeustilaan nähden, mutta niiden arviointia voidaan kuitenkin pitää edelleen tulkinnanvaraisena. Tärkeä havainto on, että rajanveto olennaisen ja sallitun sopimusmuutoksen välillä ei ole yksiselitteinen ja se edellyttää tapauskohtaista kokonaisarviointia. Jatkossa jää nähtäväksi, mihin suuntaan sopimusmuutoksia koskeva sääntely kehittyy, mutta jätettäköön tämä lainsäätäjien tehtäväksi. Lisäksi tulevaisuus näyttää, sisällytetäänkö hankintalain 136 §:n sanamuotoon kansalliset hankinnat.

Työn vahvuutena on sen kattava ja systemaattinen lähteiden hyödyntäminen. Työssä on käytetty työn aiheen kannalta relevantteja lähteitä, kuten EU:n hankintadirektiiviä, kansallista hankintalainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Nämä mahdollistivat perustellun analyysin sekä ansiokkaan kokonaiskuvan muodostamisen sopimusmuutoksista sopimuskaudella. Lainopillinen tutkimusmenetelmä on kuvattu työssä perusteellisesti ja antaa selkeän käsityksen siitä, kuinka hankintalainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä tulee arvioida sopimusmuutostilanteissa. Työ tarjoaa käytännönläheisyyttä oppimateriaalin muodossa, mikä lisää sen hyödynnettävyyttä entisestään opiskelijoiden keskuudessa. Lisäksi hankinta-alan asiantuntijat voivat tarvittaessa hyödyntää työtä koulutuksen tukena.

Työn rajoituksena on, että se on rajattu tiettyyn näkökulmaan eli käsittelemään hankintalain 136 §:ää koskevia sopimusmuutoksia. Työ ei siten kata esimerkiksi erityisalojen hankintalain ja PUTU-lain soveltamisalaan kuuluvia sopimusmuutoksia ja niitä koskevaa oikeuskäytäntöä. Täten työn tuloksia ei voida yleistää koskemaan suoraan kaikkia julkisten hankintasopimusten muuttamisen perusteita. Lisäksi opinnäytetyön rajallisen laajuuden vuoksi kaikkia tämän aiheen oikeustapauksia ei voitu sisällyttää tämän työn analyysiin.

Hyvä jatkotutkimusaihe olisi PUTU-lain soveltamisalaan kuuluvien sopimusmuutosten tarkastelu. PUTU-laissa ei nimittäin ole sopimusmuutoksia koskevaa pykälää siten kuin hankintalaissa. Erityisesti tarkoituksenmukaista olisi tutkia sitä, millaiset mahdollisuudet PUTU-hankinnoissa on tehdä sopimusmuutoksia ja esittää suosituksia sääntelyn selkeyttämiseksi tutkimustulosten pohjalta. Aihe on

ajankohtainen, sillä nopeasti kehittyvä globaali toimintaympäristö sekä taloudellisesti ja poliittisesti muuttuvat olosuhteet korostavat sopimusmuutosten merkitystä ja lisäävät tarvetta PUTU-hankintojen sääntelyn kriittiselle tarkastelulle. Täten aiheen tutkiminen olisi tarpeellista etenkin sekä oikeusvarmuuden lisäämiseksi että käytännön tuen tarjoamiseksi hankintayksikölle.

Mielestäni työ onnistui tavoitteissaan ja vastaa sille asetettuihin tutkimuskysymyksiin erinomaisesti. Hankintasopimuksen muuttaminen on aiheena tärkeä, sillä sopimusmuutokset ovat työelämässä konkreettinen oikeudellinen ongelma, mihin myös tämä työ antaa valmiuksia. Hankintasopimusten muuttamisen sallittavuuden arviointi – onko muutos olennainen vai sallittu – on vaativaa, ja erityisesti oppimateriaalin case-tehtävien laatiminen oli odotettua haastavampaa. Lisäksi työn rajallisen laajuuden vuoksi jouduin pohtimaan työn sisältöä tarkasti. Tämä ei kuitenkaan ollut pelkästään haaste, vaan edisti myös eheän kokonaisuuden muodostamista. Mielestäni opinnäytetyö on kokonaisuutena onnistunut ja se syvensi merkittävästi ymmärrystäni sekä kehitti oikeudellista ajattelua hankintasopimuksen muuttamista koskevasta sääntelykokonaisuudesta. Olen hyvin kiitollinen siitä, että pääsin tarkastelemaan sekä juridista että pedagogista näkökulmaa tätä työtä tehdessä, mikä vahvisti ammatillista osaamistani monipuolisesti.

6.2 Työn luotettavuus

TAMK on sitoutunut Tutkimuseettisen neuvottelukunnan tutkimuseettisiin ohjeisiin, joita tulee soveltaa opinnäytetyössä. Opinnäytetyö voi olla eettisesti hyväksyttävä, luotettava ja työn tulokset uskottavia vain, jos työ on tehty hyvän tieteellisen käytännön edellyttämällä tavalla. (TAMK 2025.) Tämä työ on tehty rehellisesti sekä yleistä huolellisuutta ja tarkkuutta noudattaen. Oikeuslähteitä on käytetty tarkoituksenmukaisesti, ja niitä on analysoitu systemaattisesti ja johdonmukaisesti. Muiden tutkijoiden työt ja saavutukset on huomioitu asianmukaisesti ja heidän saavutuksilleen on annettu niille kuuluva arvo (TAMK 2025).

Työtä tehdessä on sovellettu eettisesti kestäviä menetelmiä ja noudatettu avoimuutta tuloksia julkaistaessa. Tutkimuskysymyksiin on vastattu oikeusdogmaattista eli lainopillista tutkimusmenetelmää käyttäen, ja oikeuslähteisiin pohjautuen

on laadittu niihin oikeudellisesti perusteltuja ratkaisuja. Työn suunnittelu, toteutus ja raportointi noudattavat tieteelliselle tiedolle asetettuja vaatimuksia, ja tulokset on esitetty selkeästi, luotettavasti, oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti. Tämä opinnäytetyö on toteutettu hyvän tieteellisen käytännön edellyttämällä tavalla, ja kolmannessa liitteessä (Liite 3) on taulukkomuodossa esitetty, kuinka sen sovellettavuus näkyy tässä työssä.

6.3 Opinnäytetyöprosessi

Tämä opinnäytetyöprosessi on ollut erittäin opettavainen, kehittävä ja antoisa. Sen toteuttaminen on vaatinut pitkäjänteistä, huolellista ja itsenäistä työskentelyä kaikissa vaiheissa. Opinnäytetyöprosessi on tarjonnut monipuolisesti oikeudellisen osaamisen syventämistä sekä vahvistanut valmiuksiani työskennellä oikeudellisten kysymysten parissa.

Yhteistyö ohjaajani kanssa on ollut luottamuksellista ja sujuvaa. Prosessin aikana käytin ohjausta tarkoituksenmukaisesti ja ainoastaan niissä tilanteissa, joissa työn etenemisen kannalta oli tarvetta ohjaukselle. Näitä tilanteita olivat muun muassa opinnäytetyön aloittaminen, ohjauskeskustelut, aiheen ja opinnäytetyösuunnitelman hyväksyminen, sisällysluettelon muotoilu, palaute ja opinnäytetyön sisällön hyväksyminen. Hyödyntäsin ohjaajan palautteen taitavasti itsenäisen työn tukena, arvioiden sen merkityksen ja hyödyntämällä sitä konkreettisesti työn kehittämiseen. Ohjausta käyttäessä esitin aina aktiivisesti perusteluja ja ratkaisuja pohtimilleni asioille työn kokonaisuuden parantamiseksi.

Opinnäytetyöprosessi eteni vaiheittain. Prosessi lähti käyntiin suunnittelusta ja ensimmäisenä valitsin aiheen eli julkisen hankintasopimuksen muuttamisen edellytykset. Valinta perustui ajankohtaisuuteen sekä siihen, että minulla oli jo ennestään jonkinlaista tietämystä julkisista hankinnoista. Tässä vaiheessa pohdin myös työn sisältöä, tavoitetta, tarkoitusta ja rajausta sekä perehdyin aiheeni keskeisiin tietolähteisiin systemaattisesti.

Merkittävän perustan prosessille loi laatimani kattava opinnäytetyösuunnitelma, johon täsmensin muun muassa työn tavoitetta ja tarkoitusta, asetin tutkimuskysymykset, määrittelin keskeisiä lähteitä ja käsitteitä, kuvasin lainopillista tutkimusmenetelmää, opinnäytetyön rakennetta ja pohdin tutkimusetiikkaa sekä aikataulutusta. Lisäksi pidin esityksen opinnäytetyöseminaarissa, jossa sain palautetta ohjaajaltani ja toiselta opiskelijalta.

Tämän jälkeen siirryin toteuttamisvaiheeseen, jonka aloitin perehtymällä uudelleen syvällisesti oikeuslähteisiin sekä etsimällä lisää lähteitä. Lisäksi suunnittelin opinnäytetyön rakennetta ja sisältöä. Tarkensin ja viimeistelin myös työn rajauksen. Tästä oli hyvät lähtökohdat lähteä toteuttamaan työn teoreettista ja toiminnallista osuutta. Työn tietoperusta rakentui lainopillista tutkimusmenetelmää käyttäen. Opinnäyteraportin kirjoittamisen edistymisessä tärkeänä pidin sitä, että ensin tuotin tekstiä ja vasta sitten muokkasin sitä. Raportin pohjalta toteutin oppimateriaalin ja sen case-tehtäville vastaukset. Työn jäsentely ja kehittäminen tapahtuivat oman aktiivisen muokkauksen sekä ohjaajan palautteen perusteella. Lainopillisen tutkimusmenetelmän huolellinen soveltaminen on varmistanut työn rakenteen ja sisällön johdonmukaisuuden sekä sen, että työn tietoperusta, analyysi ja johtopäätökset vastaavat asetettuihin tutkimuskysymyksiin, vahvistaen samalla työn oikeudellista pätevyyttä.

Kokonaisuudessaan opinnäytetyöprosessi eteni suunnitellun aikataulun mukaisesti. Luonnehtisin opinnäytetyön tekemistä myös omaksi oppimisprosessiksi, jossa suunnitelmallisesti työtä tehdessä kasvatin omaa osaamistani ja asiantuntemustani hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskaudella. Lisäksi kykenin kriittiseen pohdintaan sekä soveltamaan opintojeni aikana hankittuja tietoja ja taitoja, yhdistämällä teoreettista tietoa käytäntöön. Todettakoon, että tämä opinnäytetyö on syntynyt määrätietoisien ja perusteellisten suunnittelun, toteuttamisen, kehittämisen, muokkaamisen ja viimeistelyn tuloksena. Se on ollut hyvin merkittävä askel opintojeni päättämisessä sekä asiantuntijuuteni kehittämisen osoittamisessa.

LÄHTEET

Bovis, C. 2022. The Nature and Character of the Public Markets and Their Effects on Public Procurement in the European Union. *Studia Iuridica Lublinensia* 31 (4), 9-27. Viitattu 7.4.2025. <https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.4.9-27>

Castrén, M. 2014. Hankintasopimuksen muuttamisen sallittavuus. *Defensor Legis* 3/2014. Edilex. Viitattu 13.10.2025. Vaatii käyttöoikeuden. https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/defensor_legis/134800010.pdf

Direktiivi 2014/24/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 28.3.2014. Viitattu 29.9.2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024>

Dragos, D. C., Halonen, K.-M., Neamtu, B. & Treumer, S. 2023. Contract changes. The dark side of the EU procurement law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset hankinnat. E-kirja. 3. uud. painos. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 14.10.2025. Vaatii käyttöoikeuden. https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/1kfm-qvo/alma999461244205973

European Court of Auditors. 2023. Special report 28/2023: Public procurement in the EU – Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021. Pdf-dokumentti. Viitattu 7.4.2025. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf

Halonen, K. 2015. Hankintasopimuksen tehottomuus – Hankinta- ja velvoiteoikeudellinen tutkimus hankintasopimuksen tehottomuudesta ja hankintayksikön vahingonkorvausvastuusta sen entiselle sopimuskumppanille. Oikeustieteellinen tiedekunta. Turun yliopisto. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja A 134. Väitöskirja. Julkaistu Edilexissä 4.8.2015. Viitattu 17.8.2025. Vaatii käyttöoikeuden. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/opinnaytetyot/15361.pdf>

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. Eduskunta. Viitattu 27.7.2025. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_108+2016.pdf

HE 244/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 47 §:n sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta. Eduskunta. Viitattu 20.7.2025. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_244+2020.pdf

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki. Viitattu 15.4.2025. <http://hdl.handle.net/10138/225264>

Hjelt, J., Hietanen, R., Kauti, T. & Ruuskanen, N. 2025. Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:10. Helsinki 2025. Verkkosivu. Viitattu 1.11.2025. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-841-7>

Jaakkola, P. 2024. Julkisten hankintasopimusten muutosmahdollisuudet. Laskentatoimi ja yritys juridiikka. Kauppätieteiden laitos. Itä-Suomen yliopisto. Pro gradu -tutkielma. Viitattu 6.11.2025. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20240278>

Jaramillo Villacís, A. L. & Peiró Baquedano, A. I. 2021. Contract Modifications and the CJEU: The Evolution of Public Procurement Case Law. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 16 (1), 78–88. Viitattu 28.9.2025. Vaatii käyttöoikeuden. <https://doi.org/10.21552/epppl/2021/1/11>

JHNY. 2020. Case-keskiviikko: Sopimusmuutokset hankintalain mukaan. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Webcast 13.5.2020. Verkkosivu. Viitattu 24.5.2025. <https://www.hankinnat.fi/sites/default/files/media/file/Case-keskiviikko%2013.5%202020%20esitysaineisto.pdf>

JHNY. 2024a. Hankintasopimus. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Verkkosivu. Viitattu 10.5.2025. <https://www.hankinnat.fi/paatos-ja-muutoksenhaku/hankintasopimus>

JHNY. 2024b. Sopimusmuutoksia koskeva ilmoitus. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Verkkosivu. Viitattu 11.7.2025. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/sopimusmuutoksia-koskeva-ilmoitus>

JHNY. 2025a. Hankintojen periaatteet. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Verkkosivu. Viitattu 27.8.2025. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet>

JHNY. 2025b. JHNY:n vuosiseminaari tulee taas: Vuonna 2025 seminaarissa keskitytään hankintasopimukseen. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Verkkosivu. Viitattu 7.4.2025. <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2025/jhnyn-vuosiseminaari-tulee-taas-vuonna-2025-seminaarissa-keskitytaan>

JHNY. 2025c. JHNY vuosiseminaariin 2025 aineisto. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Verkkosivu. Viitattu 10.5.2025. https://www.hankinnat.fi/sites/default/files/media/file/JHNY-vuosiseminaarin-luentoesitykset-12032025_compressed.pdf

Karinkanta, P. & Lahtinen, T. 2017. Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti. E-kirja. Helsinki: Kauppakamari. Viitattu 7.4.2025. Vaatii käyttöoikeuden. https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/1j3mh4m/alma999467174205973

KHO 23.9.2021/H3222. Korkeimman hallinto-oikeuden muu julkaistu päätös. Viitattu 20.6.2025. <https://www.finlex.fi/fi/oikeuskaytanto/korkein-hallinto-oikeus/muut-paatokset/2021/H3222>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. n.d. Julkisten hankintojen valvonta. Verkkosivu. Viitattu 20.6.2025. <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/hankintojen-valvonta/julkisten-hankintojen-valvonta/>

KKV/837/14.00.60/2018. KKV 7.5.2019. Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös. Viitattu 9.9.2025. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/12/r-2018-60-0837.pdf>

KKV/983/14.00.60/2019. KKV 18.11.2019. Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys. Viitattu 9.9.2025. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/12/r-2019-60-0983.pdf>

Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. 2017. Julkiset hankinnat: käsikirja. E-kirja. Helsinki: Edita Publishing Oy. Viitattu 2.10.2025. Vaatii käyttöoikeuden. https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/1j3mh4m/alma9911131569905973

Kostamo, P., Airaksinen, T. & Vilka, H. 2022. Kirjoita itsesi asiantuntijaksi. Opas toiminnalliseen opinnäytetyöhön. E-kirja. Helsinki: Art House Oy. Viitattu 15.4.2025. Vaatii käyttöoikeuden. https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/1j3mh4m/alma9911329215705973

Krathwohl, D. R. 2002. A Revision of Bloom's Taxonomy: An Overview. Theory into practice 41 (4), 212–218. Viitattu 18.9.2025. Vaatii käyttöoikeuden. https://doi.org/10.1207/s15430421tip4104_2

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397. Viitattu 15.9.2025. <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2016/1397>

MAO:652/15. Markkinaoikeuden päätös. Viitattu 28.6.2025. <https://www.finlex.fi/fi/oikeuskaytanto/markkinaoikeus/2015/652>

MAO:854/17. Markkinaoikeuden päätös. Viitattu 19.7.2025. <https://www.finlex.fi/fi/oikeuskaytanto/markkinaoikeus/2017/854>

MAO:469/18. Markkinaoikeuden päätös. Viitattu 28.6.2025. <https://www.finlex.fi/fi/oikeuskaytanto/markkinaoikeus/2018/469>

MAO:65/19. Markkinaoikeuden päätös. Viitattu 13.7.2025. <https://www.finlex.fi/fi/oikeuskaytanto/markkinaoikeus/2019/65>

MAO:399/19. Markkinaoikeuden päätös. Viitattu 22.6.2025. <https://www.finlex.fi/fi/oikeuskaytanto/markkinaoikeus/2019/399>

MAO:378/20. Markkinaoikeuden päätös. Viitattu 29.6.2025. <https://www.finlex.fi/fi/oikeuskaytanto/markkinaoikeus/2020/378>

MAO:529/20. Markkinaoikeuden päätös. Viitattu 20.6.2025. <https://www.finlex.fi/fi/oikeuskaytanto/markkinaoikeus/2020/529>

MAO:120/21. Markkinaoikeuden päätös. Viitattu 6.11.2025. <https://www.finlex.fi/fi/oikeuskaytanto/markkinaoikeus/2021/120>

Männistö, K. 2019. Sopimusmuutoksista johtuva uudelleenkilpailuttamisvelvoite taloudellisuusperiaatteen näkökulmasta tarkasteltuna. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2019. Viitattu 9.9.2025. Vaatii käyttöoikeuden. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/kilpailuoikeudellinen-vuosikirja/1000370009.pdf>

Määttä, T. 2016. Lainoppi ympäristöoikeuden pääsuuntauksena. Teoksessa Miettinen, T. (toim.) Oikeustieteellinen opinnäytetyö – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex. Kokoomateos. Viitattu 15.4.2025. Vaatii käyttöoikeuden. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/kirjat/16170.pdf>

Määttä, T. (toim.), Tolvanen, M., Kolehmainen, A., Kosonen, J., Väätänen, U. & Keinänen, A. 2018. Oikeudellisen ajattelun perusteita. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, 30. Itä-Suomen yliopisto. Viitattu 24.8.2025. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2853-5>

Nykänen, P. (toim.), Rautainen, P., Ruohonen, J., Urpilainen, M. & Virtanen, P. 2019. Johdatus oikeusjärjestykseen. E-kirja. 2. uud. painos. Tampere: Tampereen yliopisto. Viitattu 15.4.2025. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1213-8>

Olivera, R. D. 2015. Modification of Public Contracts: Transposition and Interpretation of the new EU Directives. European Procurement & Public Private Partnership Law Review 10 (1), 35-49. Viitattu 29.9.2025. Vaatii käyttöoikeuden. <https://research-ebSCO-com.libproxy.tuni.fi/c/4gwiux/viwer/pdf/c4h7a6ueq5?route=details>

Opetushallitus. n.d. E-oppimateriaalin laatukriteerit. Verkkosivu. Viitattu 12.9.2025. <https://www.oph.fi/fi/julkaisut/e-oppimateriaalin-laatukriteerit>

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. 2022. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 9. uud. laitos (11. painos). Helsinki: Tietosanoma

Pfeffer, Z. 2023. INTERPRETATION OF THE SUBJECT CHANGE OF PUBLIC PROCUREMENT CONTRACTS BASED ON SUCCESSION THROUGH JUDGMENT NO C-461/20 OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Pravni Vjesnik 39 (3-4), 195-217. Viitattu 20.7.2025. <https://doi.org/10.25234/pv/25753>

Raitio, J. & Tuominen, T. 2025. Euroopan unionin oikeus. E-kirja. 3. uud. painos. Helsinki: Alma Insights. Vaatii käyttöoikeuden. Viitattu 1.11.2025. https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/1kfmqvo/alma9911832096305973

Sammut, I. & Mifsud, I. 2025. The EU Internal Market in the Next Decade - Quo Vadis? E-kirja. The Netherlands: Brill. Viitattu 7.4.2025. Vaatii käyttöoikeuden. https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/1j3mh4m/alma9911667886105973

TAMK. 2025. Opinnäytetyö (ohje opiskelijalle, TAMK). Verkkosivu. Julkaistu 25.2.2019. Päivitetty 9.10.2025. Viitattu 23.9.2025. <https://opiskelija-nopas.tuni.fi/fi/tamk/opintojen-suorittaminen/opinnaytetyot/opinnaytetyo-ohje-opiskelijalle-tamk>

TAMK. n.d.a. Opinto-opas. Markkinointi- ja kilpailuoikeus. Tampereen ammattikorkeakoulu. Verkkosivu. Viitattu 12.9.2025. <https://tamk-study-guide.tuni.fi/170/fi/37/49598/3899/0/41436>

TAMK. n.d.b. Opinto-opas. Julkiset hankinnat. Tampereen ammattikorkeakoulu. Verkkosivu. Viitattu 12.9.2025. <https://tamk-study-guide.tuni.fi/offerings/52/44912/44504>

Tampereen korkeakouluyhteisö. n.d. Pedagoginen suunnittelu. Verkkosivu. Viitattu 12.9.2025. <https://www.tuni.fi/tlc/suunnittelu/pedagoginen-suunnittelu/>

Tieteen termipankki. 2025. Oikeustiede. Verkkosivu. Viitattu 24.8.2025. https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeustiede/laajempi_kuvaus

Tolonen, K. 2018. Julkisten hankintojen tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina toteuttaminen hankintaoikeudellisena periaatteena. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2018. Viitattu 5.5.2025. Vaatii käyttöoikeuden. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/kilpailuoikeudellinen-vuosikirja/1000270010.pdf>

Tuomio 29.4.2004. Euroopan unionin tuomioistuin. Komissio v. CAS Succhi di Frutta. Asia C-496/99 P. EU:C:2004:236. Viitattu 1.6.2025. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49126&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16626479>

Tuomio 13.4.2010. Euroopan unionin tuomioistuin. Wall. Asia C-91/08. EU:C:2010:182. Viitattu 19.7.2025. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80959&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2968599>

Tuomio 7.9.2016. Euroopan unionin tuomioistuin. Finn Frogne. Asia C-549/14. EU:C:2016:634. Viitattu 27.7.2025. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=6E2939C79FBA7587DD8C3BCB73AE1258?text=&docid=183107&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1104210>

Tuomio 3.2.2022. Euroopan unionin tuomioistuin. Advania Sverige ja Kammarkollegiet. Asia C-461/20. EU:C:2022:72. Viitattu 20.7.2025. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=253281&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5270286>

Tuomio. 7.12.2023. Euroopan unionin tuomioistuin. Obshtina Razgrad. Asia C-441/22 (Yhdistetyt asiat C-441/22, C443/22). EU:C:2023:970. Viitattu 20.7.2025. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=E24A96040C458D954E0F0E9AE2C9320E?text=&docid=280432&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5268736>

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2019. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja eräiden siihen liittyvien säädösten muuttamisesta. Luonnos hallituksen esitykseksi 14.6.2019. Viitattu 19.7.2025. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/eae27c1f-393a-41df-ac31-987ef294c0d7/e6b7f8ed-6731-4921-8763-10f12c4145ce/ESI-TYS_20190627073830.pdf

Valtioneuvosto. 2023. Valtioneuvoston hankintaohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:33. Helsinki 2023. Verkkosivu. Viitattu 1.11.2025. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-574-0>

Valtiovarainministeriö. 2023. Julkisten hankintojen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:60. Helsinki 2023. Verkkosivu. Viitattu 1.11.2025. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-661-9>

Valtiovarainministeriö. 2025. JYSE 2025 palvelut: Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:20. Helsinki 2025. Verkkosivu. Viitattu 1.11.2025. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-827-9>

Vilka, H. & Airaksinen, T. 2003. Toiminnallinen opinnäytetyö. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Villa, S., Airaksinen, M., Alén-Savikko, A., Bärlund, J., Jauhiainen, J., Kaisanlahti, T., Kanervo, J., Knuts, M., Kuoppamäki, P., Kymäläinen, S., Mansnerus, J., Mähönen, J., Pihlajarinne, T., Raitio, J. & Viitanen, K. 2024. Yritysoikeus. E-kirja. 5. uud. painos. Helsinki: Alma Media Finland Oy. Viitattu 22.4.2025. Vaatii käyttöoikeuden. https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/1kfm-qvo/alma9911586212805973

Virtanen, V. 2019. Kuntien ICT-hankintojen sopimuskauden aikaiset sopimusmuutokset ja lisätilaukset. Julkisoikeus. Johtamisen yksikkö. Vaasan yliopisto. Pro gradu -tutkielma. Viitattu 6.11.2025. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019110136222>

Voutilainen, T. & Määttä, K. 2023. Julkisten hankintojen sääntely. E-kirja. 3. uud. painos. Helsinki: Kauppakamari. Viitattu 14.10.2025. Vaatii käyttöoikeuden. https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/1j3mh4m/alma9911412416705973

Wangelow, V. P. 2020. EU Public Procurement Law: Amendments of Public Works Contracts After the Award due to Additional Works and Unforeseeable Circumstances. European Procurement & Public Private Partnership Law Review 15 (2), 108–124. Viitattu 28.9.2025. Vaatii käyttöoikeuden. <https://doi.org/10.21552/epppl/2020/2/5>

LIITTEET

Liite 1. Oppimateriaali

1 (17)

Opinnäytetyön liite 1: Oppimateriaali 1

Julkisen hankintasopimuksen muuttamisen edellytykset

Johanna Kulmala
2025



2

Julkisten hankintojen sääntely


EU-oikeus: primaarilainsäädäntö
= perussopimukset SEU ja SEUT sekä perusoikeuskirja.

Hankintadirektiivi 2014/24/EU

- Tullut voimaan 17.4.2014.
- Keskeiset tavoitteet kytkeytyvät EU:n sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan sekä perusvapauksien turvaamiseen.

Hankintalaki (1397/2016)

- Tullut voimaan 1.1.2017, jolloin hankintadirektiivi ja käyttöoikeussopimusdirektiivi implementoitiin osaksi kansallista hankintalakia.
- Lain tavoitteista säädetään 2 §:ssä. Tavoitteena on muun muassa tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä.
- Kilpailuttamisvelvoite ilmenee hankintalain 1 §:n 1 momentista, jonka mukaan hankinnat on kilpailutettava lain mukaisesti.
- Hankinnan ennakoitu arvo määrittää, minkä kynnsarvon hankinta täyttää, ja kynnsarvon perusteella määräytyvät kilpailuttamisvelvoitteen laajuus ja sisältö. Hankinnat voidaan jakaa kynnsarvot alittaviin, kansallisiin ja EU-hankintoihin.



(jatkuu)

Julkisten hankintojen taustalla vaikuttavat periaatteet

3



- Syrjimättömyys-, yhdenvertaisuus-, avoimuus-, suhteellisuus-, taloudellisuus-, kilpailu-, ja vilpittömän yhteistyön periaate.



- Hankintalain 3 §:n mukaan julkisissa hankinnoissa noudatettavia periaatteita ovat hankintamenettelyn osallistujien ja muiden toimittajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä avoin toiminta ja suhteellisuuden vaatimuksien huomioon ottaminen.



- Sopimuksen olennaisen muutoksen kieltö perustuu hankintasääntelyn pyrkimykseen taata tarjoajien yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu sekä hankintojen avoimuus.

Hankintasopimus

4

- Hankintalain 4 §:n 1 kohdan mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai useamman toimittajan välillä. Sen tarkoituksena on joko rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.
- Hankintasopimuksen keskeiset tunnusmerkit voidaan jakaa viiteen osa-alueeseen:
 - 1) hankintasopimuksessa tulee olla hankintayksikön rahavastike ja sopimuskumppanin suoritus
 - 2) sopimuksen osapuolena on hankintayksikkö
 - 3) hankintasopimus tehdään kahden erillisen oikeushenkilön välillä
 - 4) hankintayksiköllä on määräysvalta sopimuskumppanin valinnassa
 - 5) suoritusten on perustuttava yksityisoikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisiin sopimusehtoihin
- Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä ja sen keskeiset ehdot on ilmoitettava jo tarjouspyynnössä.
- Hankintasopimuksen saa tehdä vasta, kun hankintapäätöksen tiedoksiannosta on kulunut laissa säädetty odotusaika.
 - Hankintalain 129 §:n mukaan sopimus voidaan tehdä aikaisintaan 14 päivän kuluttua siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tai hänen katsotaan saaneen päätöksen ja valitusosoituksen tiedoksi.



Hankintasopimuksen muuttamista ohjaava sääntely

5

- Suomessa sopimusmuutoksia koskeva sääntely astui voimaan vuonna 2017 uuden hankintalain (1397/2016) myötä.
- Lain 136 §:ssä säädetään hankintasopimuksen muutoksista sopimuskaudella.
 - Pykälää sovelletaan EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sekä kansalliset kynnysarvot ylittäviin liitteen E mukaisiin palveluhankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin.
- Sopimusmuutoksia koskevan sääntelyn kehittymisen kannalta merkittävässä roolissa on ollut tuomio C-454/06 Pressetext, jossa unionin tuomioistuin kehitti olennaisien sopimusmuutosten kriteerit:
 - Muutos sisältää ehtoja, jotka olisivat alkuperäiseen hankintamenettelyyn sisältyessä mahdollistaneet sen, että alun perin hyväksytyjen tarjoajien lisäksi muutkin tarjoajat olisivat voineet tehdä tarjouksen tai vaihtoehtoisesti joku muu tarjoaja olisi voinut tulla valituksi.
 - Muutoksella laajennetaan hankintasopimus merkittävässä määrin sellaisiin palveluihin, joista ei alun perin ollut kyse.
 - Muutoksen myötä sopimuksen taloudellista tasapainoa muutetaan sopimuspuoleksi valitun yhtiön eduksi alkuperäisen hankintasopimuksen ehdoista poikkeavalla tavalla.

Olennaiset sopimusmuutokset

6



- Hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaan hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tai kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa taikka käyttöoikeussopimuksissa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman lain mukaista uutta hankintamenettelyä.

1) Uusien sopimusehtojen käyttöönotto

- 136 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka alun perin hankintamenettelyyn kuullessaan, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyjen tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia.
- Esimerkiksi hankintayksikkö lieventää alun perin asetettuja vaatimuksia, minkä seurauksena hankintamenettelyyn olisi mahdollisesti osallistunut lisää ehdokkaita.
- Tuomion C-549/14 Finn Frogne mukaan hankintayksikkö voi varautua muutostarpeisiin, mikäli ne on huomioitu jo alkuperäisissä hankintasopimuksen asiakirjoissa. Lisäksi sopimuksen supistaminen voi olla olennainen sopimusmuutos.

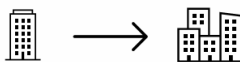
2) Sopimuksen muuttuminen sopimusosapuulle taloudellisesti edullisemmäksi

- 136 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan olennaisena pidetään muutosta, jos sen jälkeen sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee sopimusosapuulle taloudellisesti edullisempi sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty.
- Käsillä on tilanne, jossa hankintasopimuksen taloudellinen tasapaino muuttuu hankintayksikön sopimusosapuun eli tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan eduksi.
- Esimerkiksi KKV:n mukaan sopimuksen sopimuskauden pidentämisen johdosta tapahtuva sopimuksen kokonaisarvon kasvaminen muodostaisi olennaisen sopimusmuutoksen.



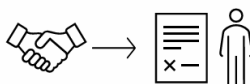
3) Sopimuksen soveltamisalan laajentaminen

- 136 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan olennaisena pidetään muutosta, jos sen myötä sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisala laajenee huomattavasti.
- Esimerkiksi MAO:469/18 päätöksessä sopimuksen soveltamisalaa oli laajennettu uusiin värikasettimalleihin. Markkinaoikeus katsoi, että hankintasopimuksen muutos oli olennainen ja edellytti uuden hankintamenettelyn järjestämistä.



4) Sopimuskumppanin vaihtuminen

- 136 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan olennaisena pidetään muutosta, jos hankintayksikön kanssa alun perin sopimuksen tehnyt sopimuskumppani korvataan uudella sopimuskumppanilla.
- Esimerkiksi MAO:652/15 päätöksessä hankintayksikön sopimusosapuolen konkurssin johdosta konkurssipesästä tuli uusi palveluntuottaja. Konkurssipesä myi koko liiketoimintansa uudelle palveluntuottajalle, jolle sopimukset edelleen siirrettiin. Markkinaoikeus katsoi, että uusi sopimusosapuoli ei täyttänyt alun perin vaadittua liikevaihtoa. Myöskään sopimuksen siirtämistä koskeva lauseke ei ollut riittävän selkeä, täsmällinen ja yksiselitteinen. Sopimusosapuolen vaihtamista oli pidettävä laittomana suorahankintana eli olennaisena sopimusmuutoksena.



Sallitut sopimusmuutokset



- Hankintalain 136 §:n 2 momentissa säädetään poikkeuksista 1 momentissa mainittuun pääsääntöön nähden.
 - Muutos on sallittu 2 momentissa määritellyissä tilanteissa siitä huolimatta, että jokin 1 momentissa määritellyistä olennaisuuden tunnusmerkeistä täyttyy.
- 136 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, voidaan tehdä hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn muutos ilman uutta hankintamenettelyä.

1) Ennalta määritellyt ja hankinta-asiakirjoissa mainitut ehdot

- 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan voidaan tehdä muutos, jos se perustuu etukäteen tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin, niiden rahallisesta arvosta riippumatta. Ehtojen on oltava selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, eivätkä ehdot saa muuttaa hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta.
- Hankintayksiköillä on mahdollisuus määrätä sopimuksen muutoksista tarkistuslausekkeilla ja optioehdoilla. Nämä eivät kuitenkaan saa antaa rajatonta harkintavaltaa hankintayksiköille.
- MAO:378/20 päätöksessä optioehtoon perustuvien optiokausien jälkeen sopimusta jatkettiin kahdesti. Alkuperäiseen hankintasopimukseen oli sisällytetty jatkamismahdollisuutta koskeva ehto. Markkinaoikeus katsoi, että kysymys ei ollut optioehdosta tai selkeästä, täsmällisestä ja yksiselitteisestä sopimusehdosta, jonka perusteella muutos oltaisiin voitu tehdä ilman uutta hankintamenettelyä.

2) Alkuperäisen sopimuskomppanin suorittamat lisätyöt ja -palvelut

- 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan voidaan tehdä muutos, mikäli alkuperäisen sopimuskomppanin on tarpeen toteuttaa alkuperäiseen sopimukseen sisällyttömiä lisätyöitä tai -palveluja tai ylimääräisiä tavarantoimituksia. Muutos voidaan tehdä tilanteessa, jossa sopimuskomppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä sekä vaihtaminen aiheuttaisi hankintayksikölle merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä.
- Muutoksen arvo ei saa olla enemmän kuin 50 % alkuperäisen sopimuksen arvosta.
- Peräkkäin tehdyt muutokset arvioidaan itsenäisenä eli muutos lasketaan aina alkuperäisen sopimuksen arvosta.
- Hinnan laskemista varten tarkistettu hinta on viitearvo, mikäli sopimukseen sisältyy indeksilauseke.
- MAO:399/19 päätöksessä toiminnanohjausjärjestelmään oli tarve sisällyttää ominaisuuksia, jotka eivät sisällyneet alkuperäiseen hankintasopimukseen. Markkinaoikeus katsoi, että alkuperäisen sopimuskomppanin oli tarpeen suorittaa alkuperäiseen hankintasopimukseen sisällyttömiä lisäpalveluja, eikä muutoksen arvo ylittänyt 50 prosenttia.

3) Ennakoimattomat olosuhdemuutokset

- 136 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan voidaan tehdä muutos, mikäli muutoksen tarve johtuu sellaisista ennalta arvaamattomista olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoita. Muutoksella ei saa olla vaikutusta sopimuksen yleiseen luonteeseen.
- Muutoksen arvo ei saa olla enemmän kuin 50 % alkuperäisen sopimuksen arvosta.
- Peräkkäin tehdyt muutokset arvioidaan itsenäisenä eli muutos lasketaan aina alkuperäisen sopimuksen arvosta.
- Hinnan laskemista varten tarkistettu hinta on viitearvo, mikäli sopimukseen sisältyy indeksilauseke.
- Tuomiossa yhdistetyissä asioissa C-441/22 ja C-443/22 unionin tuomioistuimella on täsmentänyt, että hankintayksikkö voi vedota ennakoimattomiin olosuhteisiin. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että hankintayksikkö on jo sopimusta valmistellessaan huomioinut ennakoitavissa olevat viivästysriskit, kuten tavanomaiset sääolosuhteet ja lainsäädännölliset kiellot, ja nämä on huomioitu hankinta-asiakirjoissa ja alkuperäisessä hankintasopimuksessa.

4) Sopimuskumppanin korvaaminen uudella sopimuskumppanilla

- 136 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan voidaan tehdä muutos
 - jos alkuperäinen sopimuskumppani korvataan uudella sopimuskumppanilla 1 kohdassa säädetyn yksiselitteisen sopimuksen muuttamista koskevan ehdon mukaisesti
 - taikka tilanteessa, jossa alkuperäisen sopimuskumppanin asema siirtyy yhtiön rakennejärjestelyjen, yritysostojen, sulautumisten ja määräysvallan muutosten tai maksukyvyttömyyden seurauksena kokonaan tai osittain toiselle toimittajalle, joka täyttää alun perin vahvistetut laadulliset soveltuvuusvaatimukset.
 - Järjestelyistä ei saa aiheutua muita olennaisia muutoksia sopimukseen, eikä järjestelyillä saa pyrkiä kiertämään hankintalain soveltamista.
- Tuomion C-461/20 mukaan alkuperäisen sopimuskumppanin ajautuessa konkurssiin, on sellaisen toimijan, joka saa ainoastaan puitejärjestelyyn perustuvat oikeudet ja siitä johtuvat velvollisuudet vastattavakseen, katsottava siirtyneen osittain alkuperäisen sopimuskumppanin asemaan.

5) Vähäarvoinen sopimusmuutos

- 136 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan voidaan tehdä muutos, jos kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnyksarvot tai muissa hankinnoissa EU-kynnyksarvot. Lisäksi muutos ei saa vaikuttaa sopimuksen yleiseen luonteeseen.
 - Muutoksen arvon tulee olla pienempi kuin 10 % alkuperäisen palvelu- tai tavarahankintasopimuksen tai palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen arvosta.
 - Muutoksen arvon tulee olla pienempi kuin 15 % alkuperäisen rakennusurakkasopimuksen tai käyttöoikeusurakan arvosta.
 - Peräkkäin tehdyt muutokset arvioidaan kumulatiivisen nettoarvon perusteella eli peräkkäisten muutosten yhteenlaskettu arvo voi olla enintään 10 tai 15 % sopimuksen arvosta.
 - Mikäli sopimushintaa on korotettu sopimuskaudella indeksiehdoin, verrataan sopimusmuutoksen arvoa korotuksen jälkeiseen hintaan.
- Esimerkiksi MAO:65/19 päätöksessä kotiterioiden kuljetuksia koskevan hankintasopimuksen sopimusmuutoksen arvo oli ollut selvästi yli 10 %. Markkinaoikeus katsoi, ettei kyse ollut vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta.

Sopimusmuutosilmoitus



- Hankintalain 58 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan hankintayksikön on julkaistava hankintasopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen muutoksia koskeva ilmoitus 136 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sopimusmuutoksesta.
- Hankintayksikön velvollisuus julkaista sopimusmuutosilmoitus koskee siten alkuperäisen sopimuskomppanin suorittamia lisätoita tai -palveluja taikka ylimääräisiä tavarantoimituksia sekä ennakoimattomien olosuhteiden aiheuttamia sopimusmuutoksia.
- Hankintayksikkö tekee sopimusmuutosilmoituksen HILMA-järjestelmässä.

Yhteenveto sopimusmuutoksista

Olenaiset ja sallitut sopimusmuutokset

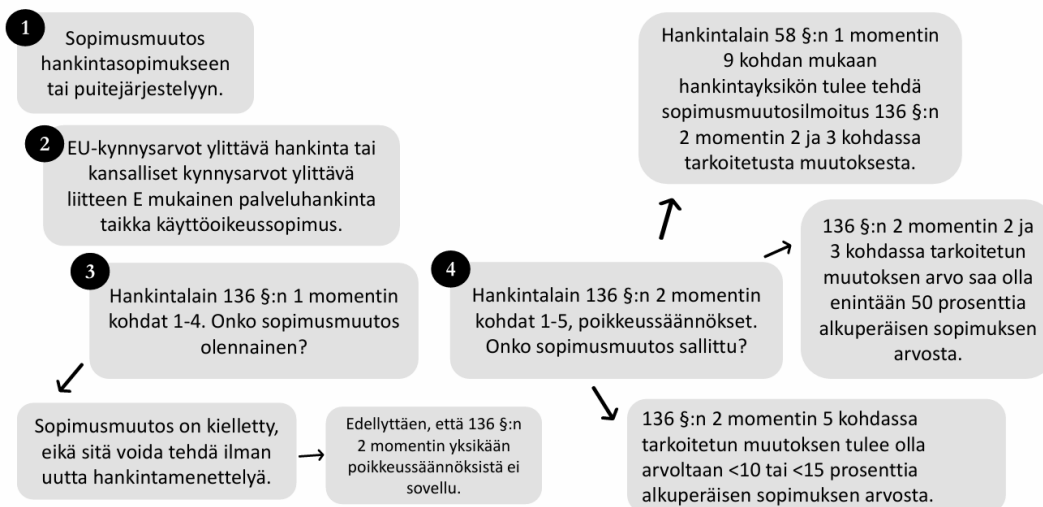
136 §:n 1 momentti

- 1) Muutoksella otetaan käyttöön uusia ehtoja; jos nämä olisivat kuuluneet alkuperäiseen hankintamenettelyyn, muutkin kuin alkuperäiset tarjoajat olisivat voineet osallistua tai toinen tarjoaja voittaa taikka tuoda lisää osallistujia menettelyyn.
- 2) Sopimuksesta tulee muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuskomppanille.
- 3) Sopimuksen soveltamisalaa laajennetaan huomattavasti.
- 4) Alkuperäinen sopimuskomppani korvataan uudella sopimuskomppanilla.

136 §:n 2 momentti

- 1) Muutos perustuu ennalta määriteltyihin hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin; eivät muuta sopimuksen yleistä luonnetta.
- 2) Lisätyöt tai -palvelut taikka ylimääräiset tavarantoimitukset; taloudelliset ja tekniset syyt, merkittävä haitta tai kustannusten merkittävä päällekkäisyys. Muutoksen arvo \leq 50% alkuperäisen sopimuksen arvosta. Huom. Sopimusmuutosilmoitus.
- 3) Ennakoimattomat olosuhdemuutokset; muutos ei saa vaikuttaa sopimuksen yleiseen luonteeseen. Muutoksen arvo \leq 50% alkuperäisen sopimuksen arvosta. Huom. Sopimusmuutosilmoitus.
- 4) Sopimuskomppanin korvaaminen uudella sopimuskomppanilla perustuu ennalta määritettyyn sopimusmuutosta koskevaan ehtoon tai yritysjärjestelyyn, jonka johdosta sopimuskomppanin asema siirtyy kokonaan tai osittain toiselle; uuden sopimuskomppanin tulee täyttää alun perin vahvistetut soveltuvuusvaatimukset, eikä sopimukseen aiheudu olennaisia muutoksia ja lain soveltamista ei pyritä kiertämään.
- 5) Vähäarvoinen sopimusmuutos; muutoksen arvo alittaa kynnyksarvot ja prosenttirajat (10%/15%), eikä muutos vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.

Hankintasopimusten muutosten oikeudellinen systematiikka ¹⁷



Sopimusmuutokset kansallisten hankintojen osalta ¹⁸

- Hankintalain 136 §:n sanamuodon mukaan sitä ei sovellettaisi kansallisiin hankintoihin.
- Esimerkiksi MAO:854/17 päätöksessä EU-kynnysarvojen alle jäävään hankintaan ei voitu soveltaa 136 §:n säännöstä sen sanamuotonsa mukaan. Sen sijaan arvioitavaksi tuli suora hankinta.
- Hankintalain 3 §:n periaatteita on kuitenkin noudatettava.
- Unionin tuomioistuimen tuomion C-91/08 Wall mukaan yhdenvertaisuus-, syrjimättömyys- ja avoimuusperiaatteet on otettava huomioon myös kansallisissa hankinnoissa ja niihin tehtävissä sopimusmuutoksissa, mikäli käsillä on jäsenvaltioiden rajat ylittävä intressi.
- Vuonna 2019 työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esityksen luonnoksessa oli ehdotus siitä, että hankintalain 136 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että sopimusmuutos olisi mahdollinen myös kansallisissa hankinnoissa.
 - Sopimusmuutosta ei ulotettu koskemaan kansallisia hankintoja.
- Alkuvuodesta 2025 työ- ja elinkeinoministeriön hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietinnössä on ehdotettu, että 136 §:ää sovellettaisiin kansallisiin hankintoihin.
- Näihin pohjautuen sopimusmuutossäätelyä olisi tarve täsmentää ja selkeyttää. Kansallisten hankintojen osalta sopimusmuutosten tulkitseminen on haastavampaa. Sopimusmuutosten oikeustila on kansallisten hankintojen osalta epävarma ja sen selvittäminen olisi perusteltua.

Pohdintatehtävä

- Mitkä EU:n säädökset ja kansallinen laki sääntelevät julkisia hankintoja?
- Mitkä ovat julkisten hankintojen taustalla vaikuttavat periaatteet?
- Mitä tarkoitetaan hankintasopimuksella ja mitkä ovat sen keskeiset tunnusmerkit?
- Mitä tarkoitetaan hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaan olennaisella sopimusmuutoksella?
- Mitä tarkoitetaan hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaan sallitulla sopimusmuutoksella?



- Selitä, miksi olennaisia sopimusmuutoksia ei saa tehdä kesken sopimuskauden.
- Anna esimerkki tilanteesta, jossa sopimusmuutos on kielletty ja selitä, miksi muutos edellyttäisi uutta kilpailutusta.
- Anna esimerkki tilanteesta, jossa sopimusmuutos on sallittu ja selitä, miksi muutos ei edellytä uutta kilpailutusta.
- Pohdi, miksi on tärkeää, että sallitut sopimusmuutokset huomioidaan etukäteen hankinta-asiakirjoissa.
- Pohdi, miksi hankintalain 3 §:n periaatteet ovat tärkeitä sopimusmuutoksissa.

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 1



Tapauskuvaus

21

Hankintayksikön ja sopimus Kumppani X Oy:n välisen erikoislääkäripalveluita koskevan alkuperäisen allekirjoitetun hankintasopimuksen arvonlisäveroton arvo on ollut 500 000 euroa.

Hankintasopimukseen toteutettiin 15 000 euron arvoinen sopimusmuutos. Myöhemmin toteutettiin toinen sopimusmuutos, joka oli arvoltaan 25 000 euroa. Lisäksi hankintayksikkö suunnittelee kolmatta, arvoltaan 20 000 euron sopimusmuutosta, jonka tarkoituksena olisi hankkia terveysasemalle hoitotarvikkeita.

Case-harjoitustehtävä 1

22



Kysymykset

Analysoi tapausta hankintalainsäädännön näkökulmasta. Pohdi seuraavia kysymyksiä ja perustele vastauksesi.

1. Kuinka neuvos voit hankintayksikköä toimimaan kolmannen sopimusmuutoksen toteuttamisessa? Mitä vaihtoehtoja hankintayksiköllä voisi olla sopimusmuutoksen toteuttamiseksi?
2. Täyttyvätkö sopimuksen arvon muutosta koskevat edellytykset, mikäli kaikki kolme sopimusmuutosta toteutettaisiin? Olisiko kyse olennaisesta vai sallitusta sopimusmuutoksesta?

Case-harjoitustehtävä 1

2

23

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 2



Tapauskuvaus


24

Hankintayksikkö ja sopimus Kumppani X Oy allekirjoittivat kirjallisen hankintasopimuksen koskien silmätautien poliklinikka- ja leikkauspalveluiden toteuttamista. Hankintasopimuksen arvonlisäveroton arvo oli 1 500 000 euroa. Hankintayksikkö oli aktiivisesti yrittänyt rekrytoida silmälääkäreitä, mutta tästä huolimatta tarvittavaa määrää silmälääkäreitä ei onnistuttu rekrytoimaan. Myös aiempina vuosina hankintayksiköllä oli ollut vaikeuksia rekrytoida silmätautien erikoislääkäreitä. Lisäksi aluehallintovirasto oli kahtena aiempana vuonna kiinnittänyt huomiota siihen, että hankintayksikön tulee varmistaa riittävät lääkäriresurssit.

Hankintayksikkö ja sopimus Kumppani X Oy allekirjoittivat muutossopimuksen, jonka mukaan hankintasopimuksen voimassaoloa jatkettiin kuudella kuukaudella, sillä poliklinikka- ja leikkauspalveluiden keskeytyksetön järjestäminen oli ollut välttämätöntä. Muutossopimuksen mukaisen hankinnan arvonlisäveroton arvo oli 720 000 euroa. Muutossopimuksen allekirjoittamisen jälkeen hankintayksikkö julkaisi hankintasopimuksen muutosta koskevan ilmoituksen.

Case-harjoitustehtävä 2

25



Kysymykset

Analysoi tapausta hankintalainsäädännön näkökulmasta. Pohdi seuraavia kysymyksiä ja perustele vastauksesi.

1. Ovatko hankintayksikön esittämät perustelut riittäviä hankintasopimuksen jatkamiselle?
2. Onko tapauksessa kyse olennaisesta vai sallitusta sopimusmuutoksesta?
3. Olisiko hankintayksiköllä ollut muita vaihtoehtoja keskeytyksättömän palvelujen tuottamisen turvaamiseksi kuin jatkaa sopimuskautta?

Case-harjoitustehtävä 2

3

26



CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 3



Tapauskuvaus

27

Hankintayksikön hankintailmoituksen mukaan hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on ylittänyt EU-kynnysarvon. Hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä soveltuvuusvaatimuksiksi oli asetettu ammatillisen pätevyyden osalta se, että kolmella (3) henkilöllä on tietotekniikan alan perustutkinto tai korkeakoulututkinto ja kaikilla on vähintään kolme (3) vuotta työkokemusta Windows käyttöjärjestelmien ylläpitopalveluista. Lisäksi taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteen osalta vaatimuksena oli 400 000 euron vuotuinen liikevaihto.

Hankintayksikkö allekirjoitti kirjallisen hankintasopimuksen sopimuslumppani X Oy:n kanssa. Tietokoneiden käyttöjärjestelmien ylläpitopalveluita koskeva hankintasopimuksen arvonlisäveroton arvo oli 230 000 euroa.

Alkuperäisen hankintasopimuksen kohta 10 on käsitelty sopimuksen siirtämistä:

"Palveluntuottajalla ei ole oikeutta ilman hankintayksikön suostumusta osaksikaan siirtää hankintasopimusta kolmannelle osapuolelle. Hankintayksiköllä on oikeus siirtää hankintasopimus sellaiselle kolmannelle osapuolelle, jolle hankintayksikön tehtävät siirtyvät kokonaan tai osittain. Hankintasopimuksen siirtämisestä tulee ilmoittaa hankintayksikölle vähintään 30 päivää ennen siirtoa. Hankintasopimuksen siirtämisestä tulee tehdä hankintayksikön, alkuperäisen palveluntuottajan ja kolmannen osapuolen kanssa allekirjoitettu muutossopimus."

Lisäksi kohta 11 on käsitelty sopimuksen muuttamista:

"Sopimusmuutokset on tehtävä kirjallisesti. Olennaisia muutoksia sopimukseen ei voida tehdä."

Case-harjoitustehtävä 3

Jatkuu



Tapauskuvaus jatkuu


28

Sopimuskauden aikana sopimuslumppani X Oy perusti tytäryhtiön Y Oy:n. Sopimuslumppani X Oy halusi siirtää hankintasopimuksen perustamalleen tytäryhtiölle Y Oy:lle. Hankintayksikkö sai tiedon 35 päivää ennen hankintasopimuksen siirtämistä. Hankintayksikkö, alkuperäinen sopimuslumppani X Oy ja uusi sopimuslumppani Y Oy allekirjoittivat muutossopimuksen. Tämän mukaan uusi sopimuslumppani Y Oy siirtyi alkuperäisen sopimuslumppanin asemaan ja otti alkuperäiseen hankintasopimukseen perustuvat oikeudet ja siitä johtuvat velvollisuudet vastattavakseen. Hankintasopimus siirtyi hankintayksikön suostumuksella kokonaan tytäryhtiö Y Oy:lle. Toteutetulla sopimusmuutoksella ei muutettu alkuperäisen sopimuksen sisältöä muilta osin.

Uuden sopimuslumppanin Y Oy:n vuotuinen liikevaihto on 405 000 euroa. Yrityksessä työskentelee viisi (5) henkilöä, joista kahdella (2) on tietotekniikan perustutkinto ja kolmella (3) on tietotekniikan korkeakoulututkinto. Kaikilla työntekijöillä on vähintään kolme vuotta työkokemusta Windows käyttöjärjestelmien ylläpitopalveluista.

Case-harjoitustehtävä 3

29



Kysymykset

Analysoi tapausta hankintalainsäädännön näkökulmasta. Pohdi seuraavia kysymyksiä ja perustele vastauksesi.

1. Mitä asioita erityisesti hankintayksikön olisi otettava huomioon ennen muutossopimuksen allekirjoittamista?
2. Mikä merkitys uuden sopimuskomppani Y Oy:n henkilöstön ammatillisella pätevyydellä sekä liikevaihdolla on sopimusmuutosta koskevien perusteiden arvioinnissa? Täyttyvätkö soveltuvuusvaatimukset tapauksessa?
3. Onko muutossopimuksen tekeminen perusteltua kuvatuissa olosuhteissa? Onko tapauksessa kyse olennaisesta vai sallitusta sopimusmuutoksesta?

Case-harjoitustehtävä 3

4

30

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 4



Tapauskuvaus

31

Hankintayksikön hankintailmoituksen mukaan hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on ylittänyt EU-kynnysarvon. Hankintayksikkö ja sopimuskumppani Y Oyj allekirjoittivat kirjallisen lukion siivouspalveluita koskevan hankintasopimuksen, jonka arvonlisäveroton arvo oli 250 000 euroa.

Alkuperäisen hankintasopimuksen mukaan siivouspalvelut toteutettaisiin Y Oyj:n toimesta X-kaupungin lukioon. Sopimus allekirjoitettiin määräaikaiseksi ja päättymään kahden vuoden kuluttua sopimuksen voimassaolon alkamisesta.

Vuoden kuluttua hankintayksikkö ja sopimuskumppani Y Oyj päättivät, että Y Oyj toteuttaisi sopimuksen mukaiset siivouspalvelut jatkossa myös X-kaupungin kaikkiin neljään lukioon. Hankintayksikkö ja Y Oyj allekirjoittivat muutossopimuksen siivouspalveluita koskien. Muutoksen myötä hankintasopimuksen ennakoitu arvonlisäveroton arvo nousi 625 000 euroon.

Case-harjoitustehtävä 4

32



Kysymykset

Analysoi tapausta hankintalainsäädännön näkökulmasta. Pohdi seuraavia kysymyksiä ja perustele vastauksesi.

1. Onko tapauksessa kyse olennaisesta sopimusmuutoksesta? Mitä 136 §:n 1 momentin kohtaa/kohtia sinun tulisi erityisesti tarkastella?
2. Soveltuuko tapaukseen yksikään 136 §:n 2 momentin poikkeusperusteista?
3. Onko sopimusmuutos ollut mahdollista toteuttaa vai onko se edellyttänyt uutta hankintamenettelyä?
4. Olisiko muutos ollut mahdollista toteuttaa eri tavoin? Kuinka oikeudellisesti neuvoisit hankintayksikköä toteuttamaan sopimusmuutoksen?

Case-harjoitustehtävä 4

Lähteet

33

- Kulmala, J. 2025. Julkisen hankintasopimuksen muuttamisen edellytykset. Oppimateriaali TAMKin julkisten hankintojen opintojaksolle. Liiketalouden tutkinto-ohjelma. Tampereen ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö. Viitattu 6.11.2025.

Oppimateriaalin laatimisessa käytetyt lähteet löytyvät tarkemmin opinnäytetyöstä.

Liite 2. Case-harjoitustehtävien hyvän vastauksen piirteet

1 (5)

Opinnäytetyön liite 2: Case-harjoitustehtävien hyvän vastaukset piirteet 1

Case-harjoitustehtävien vastaukset



Johanna Kulmala
2025

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 1 2

Hyvä vastaus sisältää seuraavat olennaiset seikat:

- Opiskelija tunnistaa keskeisen hankintalainsäädännön
 - Vastauksessa tulee tarkastella hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohtaa (vähäarvoinen sopimusmuutos) ja 136 §:n 4 momenttia (muutoksen enimmäisarvo). Tulee myös huomioida, että tapauksessa on kyse hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesta liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettusta sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta hankinnasta (arvonlisäveroton kynnysarvo 400 000 euroa).
 - Lisäksi on huomioitava hankintalain 3 §:n julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet siten, ettei kolmas sopimusmuutos riko näitä.
- Arvioi vaikuttaako kolmas sopimusmuutos sopimuksen yleiseen luonteeseen (vrt. erikoislääkäripalvelut ja hoitotarvikkeet)
- Laskee sopimusmuutoksen arvon

Ensimmäinen sopimusmuutos	15 000 euroa eli 3 % alkuperäisestä sopimuksen arvosta
Toinen sopimusmuutos	25 000 euroa eli 5 % alkuperäisestä sopimuksen arvosta
Kolmas sopimusmuutos	20 000 euroa eli 4 % alkuperäisestä sopimuksen arvosta
Yhteensä	60 000 euroa eli 12 %

(jatkuu)

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 1

- Neuvoa hankintayksikköä kolmannen sopimusmuutoksen toteuttamisessa ja perustelee ratkaisunsa
 - Esim. Miksi kolmatta sopimusmuutosta ei voida toteuttaa?
- Arvioi hankintayksikön vaihtoehtoja kolmannen sopimusmuutoksen toteuttamiseksi
 - Esim. Tulisiko järjestää uusi hankintamenettely? Mitkä vaihtoehdot turvaavat julkisia hankintoja koskevat periaatteet?
- Esittää johtopäätökset siitä, voidaanko kolmas sopimusmuutos toteuttaa ja onko kyse olennaisesta vai sallitusta sopimusmuutoksesta
 - Esim. Millä perusteilla hankintayksikkö menetteli hankinnassaan julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti, mikäli se toteuttaisi kolmannen sopimusmuutoksen?

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 2

Hyvä vastaus sisältää seuraavat olennaiset seikat:

- Opiskelija tunnistaa keskeisen hankintalainsäädännön
 - Vastauksessa tulee tarkastella hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohtaa (lisätyöt ja -palvelut) ja 3 kohtaa (ennakoimattomat olosuhdemuutokset) sekä 136 §:n 3 momenttia (muutoksen arvo $\leq 50\%$).
 - Lisäksi on huomioitava, onko hankintasopimuksen voimassaolon jatkamisessa noudatettu hankintalain 3 §:n julkisten hankintojen periaatteita.
- Esittää perustelut sille, miksi tapauksessa ei ole kyse 136 §:n 2 momentin 2 kohdasta ja arvioi sopimusmuutosta 136 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella. MAO:120/21 päätöksestä saa tukea tämän tehtävän tarkasteluun (MAO:120/21).
 - Esim. Onko muutoksen tarve johtunut ennalta-arvaamattomista olosuhteista, joita hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida? Onko kuuden kuukauden sopimuksen jatkamisella vaikutusta sopimuksen yleiseen luonteeseen?
 - Lasketaan, paljonko muutoksen arvo on alkuperäisestä sopimuksen arvosta (alkuperäinen hankintasopimus on 1 500 000 euroa ja muutoksen arvo on 720 000 euroa, joka on 48 % alkuperäisestä sopimuksen arvosta). Huomioidaan, että muutoksen tavoitteena ei saa olla hankintalain säännösten kiertäminen. Huomioidaan, että hankintayksikkö on tehnyt sopimusmuutosilmoituksen.

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 2

- Arvioi, onko hankintayksikön esittämät perustelut riittäviä hankintasopimuksen jatkamiselle
 - Esim. Onko poliklinikka- ja leikkauspalveluiden keskeytyksetön järjestäminen ollut välttämätöntä? Mikä merkitys on sillä, että hankintayksiköllä on ollut aiempina vuosina vaikeuksia rekrytoida silmätautien erikoislääkäreitä ja, että aluehallintovirasto oli kahtena aiempina vuonna kiinnittänyt huomiota hankintayksikön riittäviin lääkäriresursseihin?
- Esittää johtopäätökset siitä, onko kyse olennaisesta vai sallitusta sopimusmuutoksesta
 - Esim. Onko muutoksen tarve johtunut ennalla-arvaamattomista olosuhteista? Olisiko hankintayksikön tullut kilpailuttaa hankinta?
- Lopuksi arvioi hankintayksikön muita vaihtoehtoja keskeytyksettömän palvelujen tuottamisen turvaamiseksi
 - Esim. Olisiko hankintayksikön tullut huomioida aiempina vuosina olevat ongelmat silmätautien erikoislääkäreiden rekrytoinneissa ja ymmärtää sen perusteella, että rekrytoiteja ei luultavasti saisi toteutettua? Olisiko hankintayksikön tullut myös varautua siihen vaihtoehtoon, että mikäli rekrytoiteja ei pystytä toteuttamaan, palvelut tulisi kilpailuttaa?
 - Esim. Olisiko hankintayksikkö voinut kilpailuttaa hankinnan ennen hankintasopimuksen sopimuskauden päättymistä?
 - Esim. Olisiko hankintayksikkö voinut varautua tilanteeseen sisällyttämällä alkuperäiseen hankintasopimukseen optioehdon ja jatkaa sopimuskautta optiokaudella ilman erillisen muutossopimuksen tekemistä?

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 3

Hyvä vastaus sisältää seuraavat olennaiset seikat:

- Opiskelija tunnistaa keskeisen hankintalainsäädännön
 - Vastauksessa tulee tarkastella hankintalain 136 §:n 2 momentin 4 kohtaa (sopimus Kumppanin korvaaminen uudella sopimus Kumppanilla) sekä 85 §:ää (taloudellinen ja rahoituksellinen tilanne) ja 86 §:ää (tekninen suorituskyky ja ammatillinen pätevyys).
 - Lisäksi on huomioitava, onko alkuperäisen sopimus Kumppanin korvaamisessa noudatettu hankintalain 3 §:n julkisten hankintojen periaatteita.
- Arvioi, mitä asioita hankintayksikön on huomioitava ennen muutossopimuksen allekirjoittamista
 - Esim. Siirtyykö alkuperäisen sopimus Kumppanin asema 136 §:n 2 momentin 4 kohdassa määritetyllä tavalla? Täyttääkö uusi sopimus Kumppani alun perin vahvistetut soveltuvuusvaatimukset ammatillisen pätevyuden sekä taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteen osalta? Aiheutuuko sopimus Kumppanin korvaamisesta olennaisia muutoksia sopimukseen?
 - Esim. Mikä merkitys on alkuperäisessä hankintasopimuksessa olevilla sopimuksen siirtämistä ja muuttamista koskevilla ehdoilla? Tuleeko hankintayksikön perustella muutos ja huomioida sopimus Kumppanin korvaamisesta mahdollisesti aiheutuvat riskit palvelun toteuttamisen kannalta?

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 3

- Arvioi, mikä merkitys uuden sopimuskomppani Y Oy:n henkilöstön ammatillisella pätevyydellä ja liikevaihdolla on sopimusmuutosta koskevien perusteiden täyttymisessä ja täyttyvätkö soveltuvuusvaatimukset
 - Esim. Voidaanko soveltuvuusvaatimusten täyttymisellä varmistaa, että hankintasopimusta koskeva palvelu pystyttäisiin toteuttamaan jatkossakin siten kuin aiemmin? Onko hankintayksikön alun perin asetetut vaatimukset hankintalain 85 §:n ja 86 §:n mukaisia? Täyttääkö uusi sopimuskomppani ammatillista pätevyyttä ja vuotuista liikevaihtoa koskevat alun perin asetetut vaatimukset?
- Esittää johtopäätökset siitä, onko kyse olennaisesta vai sallitusta sopimusmuutoksesta
 - Esim. Miksi hankintalain 136 §:n 2 momentin 4 kohdan poikkeusperuste soveltuu tapaukseen, eikä muutos edellytä uutta kilpailutusta?

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 4

Hyvä vastaus sisältää seuraavat olennaiset seikat:

- Opiskelija tunnistaa keskeisen hankintalainsäädännön
 - Arvioitaessa, onko tapauksessa kyse olennaisesta sopimusmuutoksesta, opiskelijan tulee tarkastella erityisesti hankintalain 136 §:n 1 momentin 3 kohtaa (sopimuksen soveltamisalan laajentaminen).
 - Esim. Laajeneeko sopimuksen soveltamisala, kun alkuperäiseen hankintasopimukseen sisällytettiin yhden lukion sijasta kolmen uuden lukion siivouspalvelut?
 - Lisäksi on huomioitava, onko siivouspalveluiden toteuttamisessa noudatettu hankintalain 3 §:n julkisten hankintojen periaatteita.
- Pohtimisen arvoinen on myös hankintalain 136 §:n 1 momentin 2 kohta (sopimuksen muuttuminen sopimuskomppanille taloudellisesti edullisemmaksi)
 - Esim. Tekeekö sopimuksen arvon yli kaksinkertaistuminen hankintasopimuksesta taloudellisesti edullisemmän sopimuskomppanille sellaisella tavalla, jota ei alkuperäisessä sopimuksessa oltu määritelty?
- Arvioi 136 §:n 2 momentin poikkeusperusteiden soveltuvuutta tapaukseen
 - Esim. Miksi yksikään 136 §:n 2 momentin poikkeusperusteista ei sovellu tapaukseen?

CASE-HARJOITUSTEHTÄVÄ 4

- Esittää johtopäätökset siitä, onko sopimusmuutos ollut mahdollista toteuttaa vai onko se edellyttänyt uutta hankintamenettelyä
 - Esim. Miksi hankintayksikkö on menetellyt hankinnassaan julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti?
- Lopuksi arvioi, olisiko hankintayksiköllä ollut vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa sopimusmuutos
 - Esim. Olisiko hankintayksikkö voinut järjestää uuden kilpailutuksen koskien neljän lukion siivouspalveluita? Olisiko hankintayksikkö voinut alkuperäisen hankintasopimuksen vielä voimassaollessa toteuttaa kokonaan uuden kilpailutuksen kolmen lukion siivouspalveluiden hankinnasta?
- Neuvo oikeudellisesti hankintayksikköä sopimusmuutoksen toteuttamisessa
 - Esim. Miksi sopimusmuutos olisi tullut toteuttaa järjestämällä uusi hankintamenettely?
 - Esim. Korostaa hankintayksikölle sitä, että jatkossa on oltava erityisen huolellinen ja varmistettava ennen sopimusmuutoksen toteuttamista hankintalain 136 §:n sopimusmuutosta koskevien edellytysten soveltuminen kyseiseen hankintaan. Sopimusmuutoksiin on hyvä varautua sopimusvalmisteluissa, sillä huolellisen hankinnan valmisteluun sisältyy se, että siinä kuvataan, miten sopimusta voidaan muuttaa sopimuskaudella. Näin ollen laajentamistarpeita koskevat ehdot tulisi kirjoittaa mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti sopimusluonnokseen, joka liitetään tarjouspyyntöön.

Lähteet

- Kulmala, J. 2025. Julkisen hankintasopimuksen muuttamisen edellytykset. Oppimateriaali TAMKin julkisten hankintojen opintojaksoille. Liiketalouden tutkinto-ohjelma. Tampereen ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö. Viitattu 6.11.2025

Liite 3. Hyvä tieteellinen käytäntö opinnäytetyössä

1 (2)

Hyvä tieteellinen käytäntö	Sovellettavuus työssä
<p>Opinnäytetyö noudattaa rehellisyyttä, huolellisuutta ja tarkkuutta (TAMK 2025).</p>	<p>Opinnäytetyön lähteet ovat kriittisesti arvioituja, luotettavia ja ajankohtaisia. Työssä on käytetty pääosin oikeuslähteitä, kuten voimassa olevaa lainsäädäntöä, lain esitöitä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Lisäksi on hyödynnetty aiheita käsitteleviä artikkeleita sekä luotettavia verkkosivuja. Työn tulokset ja johtopäätökset perustuvat näihin valikoituihin lähteisiin, eivätkä ne perustu tekijän henkilökohtaisiin mielipiteisiin tai näkemyksiin.</p>
<p>Opinnäytetyössä sovelletaan eettisesti kestäviä tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmiä ja toteutetaan avoimuutta tuloksia julkaistaessa (TAMK 2025).</p>	<p>Opinnäytetyötä tehdessä on sovellettu eettisesti kestäviä menetelmiä. Tiedonhankinta on toteutettu jäsentämällä oman aiheen kannalta keskeisiä oikeuslähteitä sekä hakemalla aineistoa systemaattisesti hakustrategian avulla. Työn tietoperusta on luotu lainopillisen tutkimusmenetelmän avulla, joka pohjautuu voimassa olevan oikeuden tulkintaan ja systemaattiseen tarkasteluun. Käytettyjen lähteiden ajantasaisuutta ja luotettavuutta on arvioitu, ja tutkimusmenetelmää on sovellettu asianmukaisesti.</p> <p>Tulokset on esitetty selkeästi, luotettavasti, oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti. Työ julkaistaan sähköisesti avoimena Theseuksessa, mikä mahdollistaa sen avoimen tarkastelu ja varmistaa, että se on tasapuolisesti kaikkien saatavilla.</p>

(jatkuu)

<p>Opinnäytetyö huomioi muiden tutkijoiden työn ja saavutukset asianmukaisella tavalla (TAMK 2025).</p>	<p>Muiden tutkijoiden työt ja saavutukset on huomioitu asianmukaisesti. Heidän työtä on kunnioitettu ja heidän saavutuksilleen on annettu niille kuuluva arvo. Tämä toteutuu huolellisesti ja oikein laadituilla lähdemerkinnöillä, lähteisiin on viitattu asianmukaisesti ja käytetyt lähteet on kirjattu lähdeluetteloon.</p>
<p>Opinnäytetyö on suunniteltu, toteutettu ja raportoitu yksityiskohtaisesti vastaten tieteellisen tiedon vaatimuksiin (TAMK 2025).</p>	<p>Opinnäytetyö on toteutettu johdonmukaisesti sekä läpinäkyvästi. Työn suunnittelussa tutkimuskysymykset, tavoitteet, tarkoitus ja tutkimusmenetelmä on määritelty sekä keskeiset lähteet kartoitettu ja aikataulu arvioitu.</p> <p>Opinnäytetyö on toteutettu lainopillista tutkimusmenetelmää käyttäen. Työssä on tulkittu ja systematisoitu voimassa olevaa hankintalainsäädäntöä sekä laadittu oikeudellisesti perusteltuja ratkaisuja tutkimuskysymyksiin, mikä vahvistaa myös työn luotettavuutta.</p> <p>Opinnäyteraportin rakenne on selkeä ja etenee johdonmukaisesti, mikä tukee työn luotettavuutta ja prosessin läpinäkyvyyttä. Lähteet on jäsennellyt selkeästi sekä raportissa että lähdeluettelossa, jolloin tulokset ja johtopäätökset ovat jäljitettävissä ja tarkistettavissa. Lisäksi työn aluvuissa 5.2 ja 6.3 on esitetty oppimateriaalin sekä opinnäytetyöprosessin toteutumista avoimesti ja luotettavasti.</p>