

## HANKINTAOIKAISU OIKEUSTURVAKEINONA

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Hallinto-oikeus  
Lari Tiikasalo  
Maisteritutkielma  
2011

Lähdeluettelo .....	IV
Kirjallisuus: .....	IV
Virallislähteet: .....	VI
1 Johdanto .....	8
2 Hallinto-oikeus ja julkiset hankinnat .....	10
2.1 Yleistä hallinto-oikeudesta .....	10
2.2 Yleistä julkisista hankinnoista .....	11
2.3 Yleislaki ja erityislaki kategorisointia .....	15
3 Julkiset hankinnat kansainvälisesti .....	16
3.1 Eurooppaoikeudellinen tausta .....	16
3.2 Julkisten hankintojen kansainvälisestä vertailusta .....	18
3.3 Vertailua Iso-Britanniaan .....	20
4 Julkisten hankintojen oikeusturvan uudistaminen ja hankintaoikaisu .....	23
4.1 Oikeusturvauudistuksen tausta .....	23
4.2 Hankintaoikaisu työryhmämietinnöissä .....	26
4.3 Hankintaoikaisu hallituksen esityksessä .....	27
4.4 Hankintaoikaisu valiokuntakäsittelyssä .....	31
4.5 Mietteitä hankintaoikaisusta lainvalmisteluaineiston perusteella .....	35
5 Hankintaoikaisu voimassa olevan lainsäädännön valossa .....	38
5.1 Hankintaoikaisun tekeminen ja vireilletulo .....	39
5.2 Hankintaoikaisun käsittelyn vaikutus markkinaoikeuden käsittelyyn .....	41
5.3 Hankintaoikaisu hankintayksiköiden hallintomenettelyssä .....	45
6 Oikaisuvaatimus ja oikaisumenettely .....	51
6.1 Yleistä oikaisumenettelyä .....	51
6.2 Hallintolain mukainen oikaisu ja vertailua hankintaoikaisuun .....	53
7 Asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen ja vertailua hankintaoikaisuun .....	58
7.1 Asiavirheen korjaaminen .....	59
7.2 Asianosaisen suostumus .....	62
7.3 Kirjoitusvirheen korjaaminen .....	64
8 Yleistä oikeusvarmuudesta ja oikeusturvasta .....	66
8.1 Oikeusvarmuuden periaate .....	67
8.2 Oikeusturva perustuslain valossa .....	71
8.3 Oikeusturvan jaottelua .....	72
8.4 Tehokkaan oikeusturvan elementit .....	75

8.5 Oikeusturvakeinot ja -menettelyt .....	76
9 Pohdintaa hankintaoikaisusta .....	79
9.1 Hankintaoikaisun vaikutuksesta oikeusturvaan ja oikeusvarmuuteen .....	80
9.2 Hankintaoikaisu osana hallinto-oikeuden oikeusturvakeinoja.....	85

## **Lähdeluettelo**

### **Kirjallisuus:**

*Eskola Saila, Ruohoniemi Erko:* Julkiset hankinnat, Helsinki 2011.

*Hallila Leena, Aer Janne:* Oikaisumenettely hallinnossa, Helsinki 2011.

*Harjula Heikki, Prättälä Kari:* Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat, Jyväskylä 2007.

*Jääskinen Niilo:* Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki 2008.

*Kaarresalo Toni:* Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa, Helsinki 2007.

*Kalima Kai:* Julkiset hankinnat ja eurooppaoikeus, Saarijärvi 1996.

*Kalima Kai, Häll Maija, Oksanen Antero:* Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt, Jyväskylä 2004.

*Kiviniemi Eeva:* Hankintaprosessin vaiheet markkinaoikeuden käytännössä, Kuntaliitto, Helsinki 2010.

*Kuoppamäki Petri:* Uusi kilpailuoikeus, Vantaa 2006.

*Kuusniemi-Laine Anne, Takala Pilvi:* Julkiset hankinnat – käsikirja, Helsinki 2008.

*Mäenpää Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2008.

*Mäenpää Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Porvoo 2011.

*Mäenpää Olli:* Hallinto-oikeus, Porvoo 2004.

*Mäenpää Olli:* Hallintoprosessioikeus, Juva 2005.

*Niemi Anne E.:* Tehokkaan oikeussuojan piirteitä. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpään 60 vuotta juhlaKirja, Helsinki 2010.

*Niemivuo Matti, Keravuori-Rusanen Marietta, Kirsi Kuusikko:* Hallintolaki, Juva 2010.

*Pohjonen Mika teoksessa: Pekkala Elise, Pohjonen Mika:* Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot, Latvia 2010.

*Saraviita Ilkka:* Hallintolaki ja hallintolain käyttölaki hallinto-oikeudellisten oikeustapausten ratkaisemisessa, Rovaniemi 2004.

*Saraviita Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, Jyväskylä 2005.

*Siitari-Vanne Eija:* Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä – eurooppalainen prosessi suomalaisen lainkäytön perinnemaisemassa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpään 60 vuotta juhlaKirja, Helsinki 2010.

*Siltala Raimo:* Oikeustieteen tieteenteoria, Vammala 2003.

*Tala Jyrki:* Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Teoksessa Sääntelytarkkuuden ongelmia, toimittanut Jyrki Tala, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, Helsinki 2010.

*Ukkola Markus:* Hankintamenettelyn kriteerit, Lakimies 2/2011 s. 320–340.

**Virallislähteet:**

EDUSKUNNAN VASTAUS 24/2010 vp Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energihuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2007/66/EY, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. Virallinen lehti nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

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

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

KHO:n tutkimusjulkaisu 1/2009: Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta.

Oikeusministeriö julkaisu, mietintöjä ja lausuntoja 6/2010; Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen - Työryhmän loppumietintö, Helsinki

Oikeusministeriö julkaisu, työryhmämietintö 6/2008; Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen - Työryhmän periaatemietintö, Helsinki

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 35/2009 vp Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2010 vp Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

## 1 Johdanto

Tässä tutkimuksessa käsitellään julkisia hankintoja, joita Kai Kalima on osuvasti luonnehtinut vuonna 1996 ilmestyneen kirjansa alkusanoissa seuraavaan tapaan:

”Julkisissa hankinnoissa päättäjät eivät käytä omia, vaan yhteiskunnan varoja, minkä vuoksi näissä hankinnoissa tulee maksimoida taloudellinen kilpailu ja minimoida taloudellinen riski. Eikä siinä ole edes hankintojen koko vaikeus: pitäisi lisäksi nähdä eteenpäin, osata ennustaa yhteiskunnallista kehitystä ja hankkia kestäviä, ympäristöystävällisiä, kaikenkaikkiaan julkisyhteisön tarpeiden kannalta oikeanlaatuisia hyödykkeitä mahdollisimman edullisesti ja kaikenlisäksi noudattaen vaikeaselkoisia EY:n ja kansallisen oikeuden hankintasäännöksiä.”<sup>1</sup>

Tilanne ei ole juuri muuttunut Kaliman kirjoituksen ajoista. Vaikka hankilaki on kirjoitettu uusiksi ja on vähitellen opittu toimimaan osana EU:n oikeusjärjestelmää<sup>2</sup>, ovat julkiset hankinnat edelleen vaikeita sekä hankintayksiköille että tarjouskilpailuihin osallistuville yhteisöille.

Julkisten hankintojen ongelmia pyrittiin korjaamaan siten, että julkisten hankintojen oikeusturvajärjestelmää uudistettiin lakimuutoksella 2010. Hankintamenettelyn oikeusturvakeinojen uudistamisen taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY.<sup>3</sup>

Hankintamenettelyn oikeusturvajärjestelmän uudistamisen tavoitteena oli se, että oikeusturvakeinojen käyttöedellytykset selkeitä ja että oikeusturvakeinot johtaisivat tehokkaaseen asioiden käsittelyyn hankintamenettelyyn osallistuvien oikeusturvan ja hankintayksiköiden toimintaedellytysten turvaamiseksi.<sup>4</sup> Tämän

---

<sup>1</sup> Kalima 1996, s. 4.

<sup>2</sup> Jääskinen 2008, s. 49–51; Jääskisen mukaan Eurooppaoikeus on omaksuttu suomalaisissa tuomioistuimissa ja lainkäytössä vähäeleisesti, vailla suurta dramatiikkaa. Lisäksi suomalaisen lainkäytön eurooppalaistuminen on nähtävissä Suomen tuomioistuinten ennakkoratkaisupyynnöissä, joiden määrä on Suomessa väkilukuun suhteutettuna eurooppalaista keskitasoa.

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY.

<sup>4</sup> HE 190/2009, s. 5.



mahdollistamiseksi luotiin lakimuutoksessa muun muassa uusi oikeusturvakeino, joka nimettiin hankintaoikaisuksi.

Hankintaoikaisu oli menettelynä kokonaan uusi ja siinä on samanlaisia elementtejä kuin hallintolain<sup>5</sup> mukaisella oikaisuvaatimusmenettelyllä sekä virheen korjaamismenettelyllä.

Tässä tutkimuksessa hankintaoikaisua verrataan hallintolain mukaiseen virheen korjaamismenettelyyn sekä hallintolain mukaiseen oikaisuvaatimusmenettelyyn. Vertaamalla hankintaoikaisua em. menettelyihin voidaan ottaa kantaa siihen, kumpaan menettelytapaan hankintaoikaisu kuuluu vai onko hankintaoikaisu oma uusi menettelytapansa hallinto-oikeuden oikeusturvakeinojen kentässä. Lisäksi tarkoituksena on pohtia sitä, onko hankintaoikaisu relevantti eli asiaan vaikuttava ja merkityksellinen oikeusturvakeino.

Tutkijanpositio voi oikeustieteessä olla normatiivis-kriittinen tai analyyttis-deskriptiivinen taikka näiden yhdistelmä. Normatiivis-kriittisessä tutkimuspositiossa tutkija liittää arvosidonnaiset preferenssinsä osaksi tutkimusta. Analyyttis-deskriptiivisessä tutkijanideologiassa pyritään mahdollisimman arvoneutraaliin ja objektiiviseen analyysiin, kuvaamiseen ja synteesiin<sup>6</sup>.

Tässä tutkimuksessa on elementtejä kummastakin tutkijanpositiosta. Niiltä osin kun tutkimus käsittelee hankintaoikaisun vertailua hallintolain mukaisten virheen korjaamismenettelyyn sekä oikaisumenettelyyn, on tutkijanpositio analyyttis-deskriptiivinen. Tutkimusta voidaan kuitenkin pitää normatiivis-kriittisenä niiltä osin kun tutkimuksessa pohditaan hankintaoikaisun merkityksellisyyttä oikeusturvakeinona.

---

<sup>5</sup> Hallintolaki 6.6.2003/434.

<sup>6</sup> *Siltala* 2003, s. 141-142.

## **2 Hallinto-oikeus ja julkiset hankinnat**

### **2.1 Yleistä hallinto-oikeudesta**

Hallinto-oikeutta voidaan luonnehtia kahdella eri tavalla. Ensinnäkin hallinto-oikeus voidaan luonnehtia oikeusjärjestyksen julkista valtaa koskevaksi osa-alueeksi. Tällöin hallinto-oikeuden pääosan muodostavat julkisen vallankäyttöä säätelevät oikeusnormit ja hallinto-oikeudelliset suhteet. Toiseksi hallinto-oikeus voidaan luonnehtia oikeustieteen alaksi, jonka tutkimuskohteena ovat ne oikeusnormit, oikeusperiaatteet ja oikeussuhteet, jotka kuuluvat hallinto-oikeuteen oikeudenalajaottelun perusteella.<sup>7</sup>

Hallinto-oikeuden normiston keskeisen osan muodostavat ne oikeusnormit, joilla säädellään julkishallinnon tehtäviä, toimintaa, rakennetta ja asemaa. Toisin sanoen hallinto-oikeus on julkisen hallinnon toimintaa ja rakennetta koskeva oikeudenala. Hallinto-oikeus julkisoikeuden osa-alueena, sääntelee julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksityisen välisiä suhteita. Hallinto-oikeudessa, joka on osa julkisoikeutta, korostetaan oikeussuhteiden lakisidonnaisuutta ja yksipuolisuutta, niihin sisältyvää julkisen vallan käyttöä sekä vastaavasti oikeussuhteen osapuolten eriarvoisuutta. Lisäksi siinä on korostettu keskitettyä valtiokeskeistä valtarakennetta.<sup>8</sup> Näkökulmasta riippuen myös finanssioikeuden sekä prosessioikeuden voidaan katsoa kuuluvan julkisoikeuteen.

Perinteisen oikeudenalajaottelun mukaan oikeusjärjestys jaetaan kahtia siten, että julkisoikeus kattaa oikeusjärjestyksestämme puolet. Toinen puolikas on yksityisoikeutta, johon kuuluvat yksityisten välisiä suhteita säätelevät oikeusnormit, oikeusperiaatteet ja yksityisten väliset oikeussuhteet. Yksityisoikeudessa, toisin kuin julkisoikeudessa, lähtökohtana pidetään

---

<sup>7</sup> Mäenpää 2004, s. 53.

<sup>8</sup> Mäenpää 2004, s. 54.

sopimusvapautta, vaihdannan intressien edistämistä, oikeussuhteiden oikeudellista tasaveroisuutta ja desentralisoituvaa valtarakennetta.<sup>9</sup>

Hallinto-oikeuden tärkein tehtävä on hyvän hallinnon turvaaminen<sup>10</sup>. Hallinto-oikeuden keskeisin yleislaki on hallintolaki<sup>11</sup>, jonka tavoitteena on estää virheiden syntyminen hallintopäätöksissä. Virheet voidaan karkeasti jakaa kahteen luokkaan, josta ensimmäiseen kuuluvat muotovirheet ja toiseen kuuluvat päätösharkinnan virheet. Muotovirhe voi olla esimerkiksi se, että päätökseen on osallistunut esteellinen virkamies tai viranhaltija. Harkintavirhe on esimerkiksi se, että viranomaisen toimivallan oikeusperusteen muodostavaa lakia on sovellettu virheellisesti suhteessa asiaan liittyviin tosiasioihin, jolloin puhutaan tulkintavirheestä.<sup>12</sup>

## 2.2 Yleistä julkisista hankinnoista

Tutkimusasetelman kannalta on syytä kuvata yleisesti sitä, mistä julkisissa hankinnoissa on kysymys. Julkiset hankinnat ovat valtion, kunnan tai muu julkisen organisaation tilaamia tavara-, palvelu tai rakennushankintoja. Myös julkisen yhteisön määräysvallassa olevan organisaation tekemät hankinnat ovat julkisia hankintoja.<sup>13</sup>

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan. Myös julkisen organisaation itseltään tilaamat hankinnat ovat julkisia hankintoja silloin, kun ne tehdään kilpailutuksen seurauksena.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Mäenpää 2004, s. 54.

<sup>10</sup> Mäenpää 2004, s. V.

<sup>11</sup> Hallintolaki 6.6.2003/434.

<sup>12</sup> Saraviita 2004, s. 7.

<sup>13</sup> Kuoppamäki 2006, s. 291.

<sup>14</sup> Kuusniemi-Laine, Takala (2008), s. 1.

On huomioitava, että julkisilla hankinnoilla ostetut tavara-, palvelu tai rakennushankinnat voivat tulla julkisen organisaation omaan käyttöön. Toisaalta julkisilla hankinnoilla tuotetaan myös eri julkisyhteisöjen, kuten kuntien, järjestämistä vastuun tai -veloitteen alaista toimintaa, jolloin voidaan puhua alihankinnasta. Tällöin julkisina hankintoina suoritettavat ostot tulevat julkisyhteisön asiakkaiden käyttöön eli julkinen organisaatio vastaa siitä, että juridisen tai luonnollisen henkilön oikeudet eri palveluihin tulevat täytetyiksi vaikka varsinaisen palvelun tai tuotteen tuottaakin tarjouskilpailun voittanut muu yhteisö. Esimerkiksi henkilö voi ohjautua terveyskeskuksesta silmäleikkaukseen, joka suoritetaan yrityksen toimesta tai kunnalliseen päivähoidon hakeutunut lapsi hoidetaan yksityisessä päiväkodissa kunnan maksusitoumuksella ja kunta perii lapsesta normaaliin tapaan asiakasmaksut kuten kunnallisessa päivähoidossa olevilta lapsilta.

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee vuosittain julkisten hankintojen ilmoituksista sekä niiden mukaan laskettavasta julkisten hankintojen arvosta. Suomessa kynnysarvon ylittävien julkisten hankintojen arvo vuonna 2010 oli noin 6,8 miljardia euroa. EU-hankintojen hankintasopimusten arvo oli 5,8 miljardia euroa. Erityisalojen EU-hankintasopimusten arvo oli noin 670 miljoonaa euroa. Valtion viranomaiset ja valtion liikelaitokset kilpailuttivat 2,6 miljardin euron arvosta. Kuntien, kuntayhtymien ja muiden aluetason viranomaisten hankintojen laskennallinen arvo oli 9,6 miljardia euroa. Muiden julkisten laitosten hankintailmoituksista lasketun hankintojen arvo vuonna 2010 oli 8,3 miljardia euroa.<sup>15</sup>

Julkisia hankintoja säädellään lailla julkisista hankinnoista (30.3.2007/348), jota tässä työssä kutsutaan hankintalaiksi. Lisäksi julkisia hankintoja säädellään lailla vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (30.3.2007/349) jota tässä työssä kutsutaan erityisalojen hankintalaiksi. Hankintalainsäädäntö on menettelyllistä sääntelyä,

---

<sup>15</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön tilasto kynnysarvion ylittävistä julkisista hankinnoista, jotka on ilmoitettu HILMA-ilmoitusjärjestelmässä; <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot>.

eikä sillä puututa hankinnan kohteeseen tai kohteeseen sikäli kun sisällöllisellä määrittelyllä ei perusteettomasti syrjitä tai suosita tiettyjä toimittajia<sup>16</sup>.

Julkisia hankintoja säädettiin lain tasolla Suomessa ensi kertaa vuonna 1994, jolloin astui voimaan vanha hankintalaki eli laki julkisista hankinnoista<sup>17</sup>. Vanha hankintalaki sisälsi 18 pykälää. Vanhan hankintalain syntymisen taustalla oli Suomen liittyminen Euroopan talousaluetta koskevaan sopimukseen, joka sisälsi myös julkisia hankintoja koskevia säännöksiä. Julkisia hankintoja koskevia säädöksiä on sittemmin muutettu useita kertoja siten, että säännösten määrä ja niiden yksityiskohtaisuus sekä kattavuus ovat kasvaneet lain tasolla.<sup>18</sup>

Hankintalaki sekä erityisalojen hankintalaki ovat tulleet voimaan kesäkuussa 2007. Nykyisin hankintalait sisältävät yhteensä jo noin 150 pykälää. Julkisten hankintojen oikeussuojauudistuksen hankintalaki yksin sisältää jo yli 100 pykälää. Lakien rakenne pohjautuu sekä hankintojen arvojen mukaisiin kategorioihin että hankintamenettelyn etenemiseen. On huomattava, että hankintojen sääntelyn funktio ei ole pelkästään velvoitteita luova, vaan myös prosessia selkeyttävä ja havainnollistava.<sup>19</sup>

Hankinnat ovat julkiselle organisaatiolle laaja kokonaisuus jonka hallinta edellyttää kokonaisuuden hallintaa, mutta toisaalta hankinnat edellyttävät myös hankintamenettelyn osaamista. Hankinnat muodostavat julkisissa organisaatioissa eräänlaisen prosessin, jota tarkastelemalla saa kokonaiskuvan siitä, mistä julkisissa hankinnoissa on kysymys. Hankintaprosessi etenee vaiheittain hankintastrategian laatimisesta sopimuksen allekirjoittamiseen.

Kuntaliitto on tehnyt selvityksen siitä, mitä virheitä tyypillisimmin syntyy hankintaprosesseissa. Selvityksessä markkinaoikeuden päätöksissä todetut virheet jaotellaan hankintaprosessin vaiheiden mukaisesti hieman edellistä karkeammalla tasolla neljään kategoriaan: ilmoitusmenettelyyn, tarjouspyyntövaiheeseen, tarjousten käsittelyvaiheeseen ja

---

<sup>16</sup> Ukkola 2011, s. 320.

<sup>17</sup> Ukkola 2011, s. 320.

<sup>18</sup> Ukkola 2011, s. 320.

<sup>19</sup> Ukkola 2011, s. 321.

hankintapäätösvaiheeseen. Selvityksessä jokaiseen vaiheeseen sijoittuvia virheitä jaotellaan kategorioiden sisällä ja selvityksessä tarkastellaan hankintaprosessin eri vaiheissa ilmenevien virheiden yleisyyttä. Selvityksen mukaan virheellinen menettely saattaa ulottua koko myös hankintaprosessiin, eikä rajoittua yhteen vaiheeseen.<sup>20</sup>

Selvityksen mukaan hankintaprosessin ongelmallisin kohta on tarjouspyynnön laatiminen ja tarjouksen käsittelyvaihe, sillä näissä vaiheissa ilmenee lukumäärällisesti eniten markkinaoikeuden virheelliseksi katsomia menettelytapoja. Tarjouspyynnön laatimisessa näyttää olevan vaikeinta vertailuperusteiden asettaminen, erityisesti hinnan ja muiden vertailuperusteiden kuvailu ja niiden arviointitavan selostaminen siten, että tarjoajat tarjoustaan antaessaan tietäisivät, miten tarjouksia tullaan arvioimaan. Varsinkin kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden, erityisesti laadun, osatekijöiden kuvaaminen on usein puutteellista.<sup>21</sup>

Tarjousten vertailu on selvityksen mukaan hankintayksiköille tarjousten käsittelyvaiheen hankalin osa. Noin puolessa sellaisista tapauksista, joissa tarjouspyyntö epäonnistuu, on ongelmia myös tarjousten vertailussa. Usein vertailuperusteen painoarvo tai tarkka soveltamistapa määrittellään virheellisesti vasta vertailuvaiheessa. Vertailussa myös käytetään sellaisia kriteerejä, joita ei ilmoiteta tarjouspyynnössä. Tällaisissa tapauksissa usein epäonnistutaan myös hankintapäätöksen perusteluissa.<sup>22</sup>

Hankintaprosessin ongelmat luovat tarvetta turvautua hankintalain mukaisiin oikeusturvakeinoihin. Näitä keinoja ovat valitus markkinaoikeuteen sekä hankinta-oikaisu. Tutkimusasetelmasta johtuen tarkastelussa keskitytään hankinta-oikaisuun, jota on kuitenkin syytä tarkastella oikeusturvan ja oikeusvarmuuden käsitteiden valossa hieman teoreettisemmin.

---

<sup>20</sup> Kiviniemi 2010, s. 1.

<sup>21</sup> Kiviniemi 2010, s. 1.

<sup>22</sup> Kiviniemi 2010, s. 1.

### 2.3 Yleislaki ja erityislaki kategorisointia

Hallintolain sääntely kohdistuu hallintoasian käsittelyyn, jolloin lain kohteena on viranomaisen toiminta ja julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Tosin hallintoasian käsittelyä ja menettelyä voivat määrittellä myös muut lait kuin hallintolaki. Tällöin kyseessä on hallintolain asiallinen soveltamisala. Hallintolain organisatorinen soveltamisala tarkoittaa organisaatioiden velvollisuutta toimia hallintolain mukaisesti toiminnassaan. Näin ollen muun muassa yksityisen organisaation on toimissaan noudatettava hallintolakia silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää.<sup>23</sup>

Hallintolaki on hallintoasiassa noudatettava yleislaki, joka sääntelee hallintoasian käsittelyssä noudatettavaa menettelyä sekä määrittelee hyvän hallinnon perusteet. Hallintolaista selvästi poikkeavat tai sen kanssa ristiriidassa olevat laintasoiset säädökset, siis erityislait, saavat etusijan suhteessa hallintolakiin. Erityislait siis syrjäyttävät hallintolain vastaavat säädökset ja tulevat sovellettavaksi niiden sijasta.<sup>24</sup>

Mikäli muussa laissa on säädetty hallintolakia yksityiskohtaisemmin, sovelletaan yksityiskohtaisempaa sääntelyä yleensä ensisijaisesti. Hallintolaista poikkeavien säännösten etusija ei kuitenkaan aina ole ehdoton. Yksityiskohtaisempaa sääntelyä sovellettaessa on otettava huomioon myös perustuslain 21 §:ssä määritelty oikeus asianmukaiseen käsittelyyn sekä velvoite hyvän hallinnon takeiden noudattamiseen. Hallintolaki määrittelee siis hyvän hallinnon sekä menettelyllisen perusturvan vähimmäistason julkisessa hallinnossa. On kuitenkin huomioitava, että hallintolaki ei syrjäydy ainoastaan sillä perusteella, että joitain hallintoasian tyyppiä tai menettelyä on säännelty erityislaila. Tietyissä tapauksissa menettelysäännöksiä koskeva erityislaki on kuitenkin niin kattava, että se syrjäyttää hallintolain säädökset. Tällaisena kattavana ja yksityiskohtaisena erityislakina voidaan pitää muun muassa hankintalakia.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Mäenpää 2004, s. 248.

<sup>24</sup> Mäenpää 2004, s. 256.

<sup>25</sup> Mäenpää 2004, s. 257.

Hallintolain 5 §:ssä on säädetty, että jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Mainitun lainkohdan 2 ja 3 momentissa on nimenomaiset viittaussäännökset<sup>26</sup>, joissa ei ole viitattu hankintalakiin. Mikäli hankintalaki katsotaan erityislaiksi (*lex specialis*) suhteessa hallintolakiin joka olisi katsottava yleislaiksi (*lex generalis*), on selvítettävä missä on se rajapinta, jossa hallintolaissa määritelty menettelyllisen perusturvan vähimmäistaso hankintamenettelyssä sijaitsee. Hankintalain menettelysäännöksillä ei menettelyllisen perusturvan vähimmäistasoa voida alittaa.

### **3 Julkiset hankinnat kansainvälisesti**

#### **3.1 Eurooppaoikeudellinen tausta**

Julkisten hankintojen säätelyllä voidaan katsoa olevan eurooppaoikeudellinen tausta. Toisinaan taasen julkisia hankintoja koskevan säätelyn katsotaan kuuluvan kilpailuoikeuden alaan.<sup>27</sup> Tutkimusasetelmasta, joka keskittyy hallintolain ja hankintalain mukaisten menettelyjen vertailuun, johtuen julkisia hankintoja käsitellään osana hallinto-oikeutta. Julkisissa hankintoja koskevassa lainsäädännössä on lopulta kysymys hallinnollisille organisaatioille annetuista velvollisuuksista. Lähtökohtaisestihan julkiset hankinnat toteutetaan hankintayksiköiden toimesta, jotka ovat julkisia organisaatioita.

Viranomaisille on asetettu julkisissa hankinnoissa kilpailuvelvollisuus, jota koskeva oikeudellinen säätely on pitkälle harmonisoitua säätelyä EU:n jäsenvaltioissa. Harmonisoidulla säätelyllä on jäsenvaltioille asetettu velvollisuus avata julkisen sektorin hankinnat syrjimättömälle ja ylikansalliselle kilpailulle. Hankintojen avaamisella on pyritty turvaamaan EU:n

---

<sup>26</sup> Hallintolain 5.2 sekä 5.3 §:ssä todetaan, että hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003). Hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaisissa (1054/1993).

<sup>27</sup> Kaarresalo 2007, s. IV; Kuoppamäki 2006, s. 1.



sisämarkkinoiden suotuisa kehitys ja poistamaan sisämarkkinoiden kehittymisen esteitä.<sup>28</sup>

Julkisten hankintojen sääntelylle on asetettu kahdenlaisia tavoitteita. Ensinnäkin sääntelyn tavoitteena on terveen ja tehokkaan taloudellisen kilpailun edistäminen, palveluiden tarjoamisen vapauden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen, EU:n yhteismarkkinoiden integraation tukeminen ja julkisten hankintojen avaaminen yhteisötasoiselle kilpailulle. Näillä toimenpiteillä on pyritty purkamaan kansallista protektionismia, joka on negatiivista suojautumista luonnollista kansainvälistymistä vastaan. Toiseksi tavoitteena on ollut julkisen talouden tehokkuuden parantaminen eli rakenteellisen tehottomuuden purkaminen sekä pyrkimys estää hankintoihin liittyvää korruptiota julkisuutta lisäämällä.<sup>29</sup>

Julkisten hankintojen yhteisöoikeudellinen tausta on johdettavissa seuraavista eurooppaoikeudellisista säädöksistä:<sup>30</sup>

- a) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 18 artikla<sup>31</sup>, joka kieltää kaiken syrjinnän kansalaisuuden perusteella perussopimusten soveltamisalalla,
- b) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 34 artikla<sup>32</sup>, jonka mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.
- c) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 artikla<sup>33</sup>, jonka mukaan kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa

---

<sup>28</sup> Kaarresalo 2007, s. 1.

<sup>29</sup> Kaarresalo 2007, s. 2; Kuoppamäki 2006, s. 291.

<sup>30</sup> Kaarresalo 2007, s. 2-3.

<sup>31</sup> Aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 12 artikla.

<sup>32</sup> Aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 28 artikla.

<sup>33</sup> Aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 49 artikla.

- d) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 50 artikla<sup>34</sup>, joka koskee vapaata sijoittautumisoikeutta ja sijoittamisoikeuden rajoitusten purkamista.

Perustamissopimuksen toteuttamiseksi ja jäsenvaltioiden hankintamenettelyn harmonisoimiseksi on direktiivein annettu julkisia hankintoja koskevaa ja perustamissopimusta yksityiskohtaisempaa johdettua oikeutta. Julkisia hankintoja käsitteleviä direktiivejä ovat yleinen hankintadirektiivi<sup>35</sup> sekä erityisalojen hankintadirektiivi<sup>36</sup>. Kyseiset direktiivit pitävät sisällään hankintamenettelyn materiaaliset säädökset.<sup>37</sup> Materiaalisten säädösten lisäksi on annettu julkisia hankintoja koskevat valvontadirektiivi sekä oikeusturvadirektiivi.<sup>38</sup>

### 3.2 Julkisten hankintojen kansainvälisestä vertailusta

Eri maiden oikeuskulttuureissa on eroja, joten kansainvälinen oikeusvertailu on vaikeaa ja eritoten erilaisten johtopäätösten tekeminen vertailun pohjalta on haasteellista. Joitakin yhteistä kuitenkin on eri maiden hankintamenettelyissä. Esimerkiksi useissa maissa on hankintamenettelyitä valvova viranomainen. Lisäksi useiden eri maiden järjestelmissä on julkisten hankintojen sovitteluelin eli virallisen oikeussuojamenettelyn rinnalle on luotu vapaamuotoisempi menettely hankintoja koskevien riitojen ratkaisemiselle.<sup>39</sup>

Virallisen oikeussuojamenettelyn sisällä käytettävissä olevat seuraamukset vaihtelevat kohtuullisen paljon eri maiden välillä. Ruotsissa ja Saksassa seuraamusten käyttö on sidottu vahinkoedellytykseen. Tällöin valittajan tulee

<sup>34</sup> Aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 44 artikla.

<sup>35</sup> EPNDir 2004/18/EY, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004.

<sup>36</sup> EPNDir 2004/17/EY, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004.

<sup>37</sup> *Kaarresalo* 2007, s. 3.

<sup>38</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi.

<sup>39</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 53; JUHO-työryhmä vertaili hankintamenettelyjä koskevaa lainsäädäntöä Ruotsin, Tanskan, Norja, Saksan, Viron ja Iso-Britannian välillä.

joko katsoa tai näyttää kärsineensä tai tulevansa kärsimään vahinkoa hankintayksikön virheellisen menettelyn johdosta. Suomessa käytössä olevaa hyvitysmaksua, ei muissa maissa ole käytössä. Virossa ja Iso-Britanniassa tarjoajan todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu on toisin sidottu vahingonkorvausta koskevaan sääntelyyn. Yleisesti muissa maissa paitsi Tanskassa hankintoja koskevat vahingonkorvausvaatimukset on esitettävä yleisessä alioikeudessa.<sup>40</sup>

Hankintasopimuksen tekemiseen liittyvä odotusaika on yleensä eri maissa 10 päivää hankintapäätöksen tiedoksiannosta. Hankintasopimuksen tekemisen estävä automaattinen suspensio<sup>41</sup> on käytössä ainoastaan Saksassa. Automaattinen suspensio on sovellettu hieman eri tavoin Saksaan verrattuna Ison-Britanniassa, jossa hankintayksikkö ei saa tehdä hankintasopimusta ennen kuin tuomioistuimen ratkaisu on selvillä, mikäli sen tietoon tulee, että odotusajan kuluessa on käynnistetty hankintaa koskeva valitusmenettely.<sup>42</sup>

Kansainvälisesti tarkastellen Suomessa hankintojen oikeusprosessia voidaan pitää erittäin hitaana. Tavallisimmin käsittely ensimmäisessä instanssissa kestää muutamista viikoista muutamaan kuukauteen. Useissa maissa tuomioistuimen ratkaisun antamiselle on säädetty määräaika, joka tosin voidaan eri syiden vuoksi ylittää. Esimerkiksi Virossa hankinta-asioiden koko tuomioistuinprosessi on säännelty varsin tarkasti pyrkien nimenomaan asioiden nopeaan ja tehokkaaseen käsittelyyn. Virossa hankintamenettelyyn liittyvät määräajat ovatkin varsin lyhyitä, siis vain muutaman vuorokauden mittaisia.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 53.

<sup>41</sup> Hankintalain 77 §:ssä säädetään automaattisesta suspensiosista seuraavaa: EU-kynnysarvon ylittävässä hankinnassa hankintasopimus voidaan tehdä aikaisintaan 21 päivän kuluttua siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tai hänen katsotaan saaneen päätöksen ja valitusosoituksen tiedoksi (odotusaika). EU-kynnysarvon ylittävässä dynaamisessa hankintajärjestelmään perustuvissa hankinnoissa 1 momentissa tarkoitettu odotusaika on 10 päivää. Odotusaikaa ei sovelleta suorahankinnassa.

<sup>42</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 53-54.

<sup>43</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 54.

### 3.3 Vertailua Iso-Britanniaan

Julkisia hankintoja koskevassa kansainvälisessä oikeusvertailussa on Euroopan oikeudellisen ja taloudellisen yhtenäistymiskehityksen myötä syntynyt erityispiirre. Julkisia hankintoja koskeva sääntely on eurooppaoikeudellista harmonisointia, joka yhdistää roomalais-germaanisen mannereurooppalaisen oikeuskulttuurin sekä common-law oikeuskulttuurin. Vaikka Iso-Britannia kuuluu common-law oikeusmaiden perheeseen, on sillä yhtäläinen velvollisuus implementoida julkisia hankintoja koskevat yleinen hankintadirektiivi<sup>44</sup> sekä erityisalojen hankintadirektiivi<sup>45</sup>, kuin muillakin EU:n jäsenvaltioilla. Tästä johtuen Iso-Britannian hankintamenettelyä koskevaa sääntelyä voidaan tarkastella myös tässä työssä.

Iso-Britanniassa hankintadirektiivit on implementoitu kahdella vuonna 2006 voimaan tulleella lailla, joita on muutettu muun muassa vuonna 2009. Lait ovat Public Contracts Regulations 2006, Statutory instruments 2006 No 5<sup>46</sup> sekä Utilities Contracts Regulations 2006, Statutory instruments 2006 No 6<sup>47</sup>. Koska Iso-Britannian alueella on eri oikeusjärjestyksiä ovat mainitut lait voimassa Pohjois-Irlannin, Walesin sekä Englannin alueilla. Skotlannissa<sup>48</sup> on oma julkisia hankintoja koskeva sääntelynsä.<sup>49</sup>

Lait Public Contracts Regulations 2006, Statutory instruments 2006 No 5 sekä Utilities Contracts Regulations 2006, Statutory instruments 2006 No 6 koostuvat molemmat kymmenestä kappaleesta. Lait koskevat vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja ja kynnysarvot alittavissa hankinnoissa säännökset määrittävät common law:n yleisten säännösten perusteella, ja lisäksi on

<sup>44</sup> EPNDir 2004/18/EY, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004.

<sup>45</sup> EPNDir 2004/17/EY, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004.

<sup>46</sup> kts. [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/5/pdfs/uksi\\_20060005\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/5/pdfs/uksi_20060005_en.pdf)

<sup>47</sup> kts. [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/6/pdfs/uksi\\_20060006\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/6/pdfs/uksi_20060006_en.pdf)

<sup>48</sup> Skotlannissa julkisia hankintoja säänteleviä lakeja ovat The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006, Scottish Statutory instruments 2006 No 1. sekä The Utilities Contracts (Scotland) Regulation 2006, Scottish statutory instruments 2006 No.2

<sup>49</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 52.

huomioitava, että lait sisältävät säännökset myös julkisissa hankinnoissa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista<sup>50</sup>.

Lakien mukaan kuka tahansa, joka katsoo kärsineensä tai tulevansa kärsimään vahinkoa hankintayksikön hankintasäännösten vastaisen menettelyn johdosta, ja joka on hankintadirektiivien kohteena olevan maan tai tiettyjen muiden relevanttien maiden kansalainen ja sijoittunut sinne, voi hakea hankintamenettelyyn muutosta toimivaltaiselta yleiseltä siviilituomioistuimelta. Valituksen tekemiseen oikeutettujen piiri on laaja ja voi oikeus valitukseen voi ulottua myös varsinaiseen tarjouskilpailuun osallistuneiden piiriä laajemmaksi. Mikä tahansa hankintayksikön hankintasäännösten vastainen menettely voi olla oikeussuojakeinojen käytön perusteena.<sup>51</sup> Myös suomalaisen hankintamenettelyn kohdalla asianosaikäsite on laaja, sillä hankintalain 85 § mukaan valitusoikeus hankinta-asioissa on niillä ketä menettely koskee.

Toimivaltaisia tuomioistuimia hankinta-asioissa ovat Englannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa ylioikeudet (High Court) ja Skotlannissa The Court of Session tai Sheriff Court. Muutosta ylioikeuden hankinta-asiaa koskevaan päätökseen haetaan muutoksenhakutuomioistuimelta (Court of Appeal). Kolmantena instanssina toimii Supreme Court.<sup>52</sup> Iso-Britannian hankinta-asioissa on kolmiportainen oikeusaste, kun taas Suomessa hankinta-asioissa oikeusaste on kaksiportainen. Suomessa valitus osoitetaan markkinaoikeuteen ja muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun voi hakea korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Iso-Britanniassa hankinta-asioita koskevat menettelysäännökset määräytyvät yleisten siviilioikeudellisten prosessisäännösten mukaan.<sup>53</sup> Suomessa taasen hankinta-asioissa menettelysäännökset tulevat hankintalaista sekä sen lisäksi hallintolainkäyttölaista<sup>54</sup>. Toisin sanoen Suomen prosessisäännökset ovat

---

<sup>50</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 52.

<sup>51</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 52.

<sup>52</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 52.

<sup>53</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 52.

<sup>54</sup> Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586

hallintoprosessin säädöksiä eivätkä siviiliprosessin säädöksiä, kuten Iso-Britanniassa.

Mikäli tuomioistuin Iso-Britanniassa katsoo hankinta-asiaa koskevan valituksen perustelluksi, se voi muuttaa hankintayksikön päätöstä tai hankinta-asiaa koskevan asiakirjan sisältöä. Jos tarjoajalle on aiheutunut hankintayksikön hankintasäännösten vastaisen menettelyn johdosta vahinkoa, Iso-Britanniassa voidaan tuomita maksettavaksi vahingonkorvausta. Iso-Britanniassa ei kuitenkaan ole säännöksiä sellaisesta hyvitysmaksua vastaavasta seuraamuksesta kuten Suomessa on.<sup>55</sup>

Iso-Britanniassa hankinta-asiaa koskevan valituksen tekemisellä ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta hankintapäätöksen täytäntöönpanoon, mutta tuomioistuin voi hakemuksesta määrätä hankintapäätöksen täytäntöönpanon väliaikaisesti keskeytettäväksi. Hankintasopimusta ei saa tehdä ennen kuin kymmenen päivää on kulunut siitä, kun hankintapäätös on annettu kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille tarjoajille tiedoksi. Mikäli hankintayksikön tietoon tulee että hankinnasta on mainitun odotusajan kuluessa käynnistetty valitusmenettely, ei hankintayksikkö saa tehdä hankintasopimusta, ennen kuin tuomioistuinkäsittelyn lopputulos on selvillä.<sup>56</sup> Tässä kohdin on Iso-Britannian sääntelyssä yhteneväisyyttä suomalaisen sääntelyn kanssa. Hankintalain 90 §:n mukaan ei hankintasopimusta saa tehdä mikäli hankinnassa on noudatettava 21 päivän tai 10 päivän odotusaikaa tai mikäli hankinnassa on noudatettava 14 vuorokauden määräaikaa.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että vaikka Iso-Britannia kuuluu common-law valtiona eri oikeusperheeseen Suomen kanssa, joka on osa pohjoismaista oikeuskulttuuriperhettä, on kummankin hankintoja koskevassa sääntelyssä yhteneväisiä piirteitä kun vertailua suoritetaan säädösten perusteella. On kuitenkin huomioitava se, että oikeuskäytäntö voi poiketa valtioiden välillä huomattavastikin. Iso-Britanniassa tuomioistuimilla on oikeutta luova rooli, kun

---

<sup>55</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 52.

<sup>56</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 53.

taasen suomalaisessa oikeuskulttuurissa oikeutta luodaan säädöksillä. Näin ollen mikäli vertailua haluttaisiin syventää, tulisi vertailla myös maiden välistä oikeuskäytäntöä, jota ei kuitenkaan tässä tutkimuksessa tehdä. Joka tapauksessa voidaan sanoa, että hankintoja koskeva eurooppaoikeudellinen sääntely on luonut yhteneväistä sääntelyä Suomen ja Iso-Britannian välillä.

## **4 Julkisten hankintojen oikeusturvan uudistaminen ja hankinta-oikeisuus**

### **4.1 Oikeusturvauudistuksen tausta**

Oikeusturvakeinot ovat osa lainkäyttöä ja vanhastaan oikeusturvakeinojen muodostama järjestelmä perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Näin ollen hallinto-oikeuden oikeusturvakeinoja ei ole harmonisoitu eurooppalaisella tasolla. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin selviä poikkeuksia, joista Euroopan taloudellisen integraation kannalta keskeinen julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on yksi harmonisoitu oikeusturvajärjestelmä.<sup>57</sup>

Myös tuomioistuinlaitoksen mukaan julkisia hankintoja koskevissa asioissa EU-oikeuden vaikutus on merkittävä. Julkisia hankintoja koskevat kansalliset säännökset pohjautuvat yksityiskohtaisiin direktiiveihin, joita koskevalla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on myös tärkeä merkitys kansallisten säännösten tulkinnassa.<sup>58</sup>

Eurooppalaisittain tarkasteltuna julkisten hankintojen kansallinen oikeusturvajärjestelmä on ollut poikkeava sille tyypillisten erityispiirteidensä vuoksi. Näiden erityispiirteiden vuoksi kansallinen järjestelmä on kansainvälisesti tarkasteltuna raskas. Julkisten hankintojen oikeusturvajärjestelmän raskaus on johtunut muun muassa siitä, että

---

<sup>57</sup> Niemi 2010 s. 261.

<sup>58</sup> KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009 s. 41.

hankintayksikön päätöksentekoon on voinut kohdistaa oikeusturvavaateita varsin monessa hankintaprosessin eri vaiheessa.<sup>59</sup>

Kansallista hankintamenettelyä tarkasteltaessa kansainvälisesti, on kansallisessa hankintamenettelyssä ollut neljä oikeusturvaan liittyvää erityispiirrettä. Ensinnäkin Suomessa ei ole erillistä valvontainstanssia, jonka toimialaan kuuluisi julkisten hankintojen valvonta. Tämän on katsottu korostaneen tuomioistuinten merkitystä julkisissa hankinnoissa. Toiseksi suomalainen julkisia hankintoja koskeva muutoksenhakujärjestelmä rakentuu kaksiportaiselle tuomioistuinjärjestykselle. Esimerkiksi Ruotsissa tuomioistuinjärjestys on kolmiportainen. Ruotsissa muutoksenhaut käsitellään ensiksi hallinto-oikeuksissa, toisena asteen toimii kamarioikeus ja kolmantena asteena toimii ylin hallintotuomioistuin valituslupamenettelyineen. Kolmantena erityispiirteenä suomalaisessa hankintamenettelyssä on hyvitysmahdollisuus, jossa on yhdistetty sanktion sekä vahingonkorvauksen erityispiirteitä. Neljäs poikkeava yleispiirre, joka lakimuutoksella poistettiin, oli rinnakkainen mahdollisuus käyttää yleishallinto-oikeudellista oikeusturvajärjestelmää.<sup>60</sup>

Julkisten hankintojen oikeusturvajärjestelmää uudistettiin lakimuutoksella 2010. Hankintamenettelyn oikeusturvajärjestelmän uudistamisen tavoitteena oli se, että oikeusturvakeinojen käyttöedellytykset olisivat uudistuksen jälkeen selkeitä ja että oikeusturvakeinot johtaisivat sisällöllisesti ja ajallisesti tehokkaaseen asioiden käsittelyyn hankintamenettelyyn osallistuvien oikeusturvan ja hankintayksiköiden toimintaedellytysten turvaamiseksi.<sup>61</sup>

Hankintamenettelyn oikeusturvakeinojen uudistamisen taustalla ovat oikeussuojaa koskevat neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY. Direktiivi annettiin sillä asianomaisten kuuleminen ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat

---

<sup>59</sup> *Siihari-Vanne* 2010, s. 449.

<sup>60</sup> *Siihari-Vanne* 2010, s. 448-449.

<sup>61</sup> HE 190/2009, s. 5.



paljastaneet tietyn määrän puutteita jäsenvaltioiden muutoksenhakujärjestelmissä.<sup>62</sup>

Yksi direktiivissä todetuista puutteista oli sellaisen määräajan puuttuminen, jonka kuluessa voidaan tehokkaasti hakea muutosta hankintapäätöksen ja sopimuksen tekemisen välisenä aikana. Direktiivin mukaan määräajan puuttuminen johtaa joissakin tapauksissa siihen, että hankintaviranomaiset ja hankintayksiköt pyrkivät allekirjoittamaan sopimuksen kiireellisesti pitääkseen kiistanalaisen hankintapäätöksen voimassa. Kyseinen puute, joka estää merkittävästi asianomaisten tarjoajien, eli niiden tarjoajien, joita ei ole vielä lopullisesti suljettu pois, tehokkaan oikeussuojan toteutumista, olisi korjattava säätämällä vähimmäisodotusajasta, jonka aikana sopimusta ei voi lopullisesti tehdä riippumatta siitä, tuleeko sopimus voimaan allekirjoittamisen hetkellä.<sup>63</sup>

Direktiivissä oikeussuojakeinojen puututtiin siis keskeisiksi koettuihin ongelmakohtiin, jotka olivat käyneet ilmi vaikutusarviointia varten tehdyn intressiryhmien kuulemiskierroksen aikana ja joihin oli kiinnitetty huomiota myös yhteisön oikeuskäytännössä. Direktiivin keskeisenä tavoitteena on siis oikeussuojakeinojen tehostaminen ennen kuin hankintaa koskeva sopimus tehdään. Jos hankintasopimus solmitaan välittömästi hankintapäätöksen jälkeen, tuomioistuimen ei ole enää mahdollista tehokkaasti puuttua hankintaan.<sup>64</sup>

Oikeussuojadirektiivi on laadittu siten, että se mahdollistaa hankintapäätöksen korjaamisen hankintayksikön toimesta ennen asian käsittelyä muutoksenhakuviranomaisessa.<sup>65</sup> On kuitenkin pantava merkille, että ao. direktiivi ei sisällä mainintaa hankintaoikaisusta, joka on siis kansallinen ratkaisu oikeusturvadirektiivin soveltamisessa. Hankintaoikaisuunhan siis päädyttiin julkisia hankintojen oikeusturvajärjestelmän uudistamiseen asetetun työryhmätyöskentelyn tuloksena.

---

<sup>62</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY.

<sup>63</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY.

<sup>64</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 21.

<sup>65</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 25.

## 4.2 Hankintaoikaisu työryhmämietinnöissä

Oikeusministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö asettivat 30.11.2007 työryhmän valmistelemaan julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista. Työryhmä, joka sai nimekseen JUHO-työryhmä, antoi uudistuksen linjauksista periaatemietinnön 31.10.2008 ja välimietinnön hallituksen esityksen muodossa 15.5.2009.<sup>66</sup>

JUHO -työryhmän laatimassa ensi vaiheessa periaatemietinnössä ”Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen”, joka luovutettiin 31.10.2008 työryhmän asettaneille ministeriöille, työryhmä lähtee siitä, että se ei kannata oikeussuojadirektiivin mukaisen tuomioistuinvaihetta edeltävän yleisen oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä. Sen sijaan työryhmä lähti siitä, että järjestelmää, jossa ennen markkinaoikeusvaihetta tai sen aikana voidaan korjata hankinta-asiassa tehtyä päätöstä joko hallintolain, kuntalain tai kirkkolain mukaisessa menettelyssä, tulisi kehittää siten, että hankintamenettelyn ja siinä tehtyjen päätösten korjaaminen yksinkertaistuisi.<sup>67</sup>

Työryhmä toi mietinnössään esille uuden oikeusturvakeinon, hankintaoikaisu, joka olisi lähtökohtaisesti hallintolain tapainen virheiden korjaamismenettely. Hankintaoikaisu kohdistuisi selviin ja ilmeisiin virheisiin. Lisäksi työryhmä totesi että, hallintolaista poiketen virheen korjaaminen ei kuitenkaan edellyttäisi siinä tapauksessa, että jonkin päätöksessä tarkoitetun asianosaisen asema heikentyy, tuon asianosaisen suostumusta.<sup>68</sup>

Työryhmä linjasi hankintaoikaisu olevan virheenkorjauksen tapainen, mutta siitä siis poikkeava, korjausmenettely. Täyttä vastaavuutta ei haluttu luoda. Työryhmä lähti luomaan uutta oikeusturvakeinoa, joka olisi hybridi oikaisuvaatimusmenettelystä ja hallintolain mukaisesta virheen korjaamismenettelystä. Työryhmä ei käynyt mietinnöissään periaatteellista keskustelua uuden oikeusturvakeinon synnyttämisen tarpeellisuudesta eikä

---

<sup>66</sup> Oikeusministeriön julkaisu 6/2010, s. 5.

<sup>67</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 101.

<sup>68</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2008, s. 101.

mielestäni analysoinut kovinkaan yksityiskohtaisesti sitä, miksi nykyiset hallintolain mukaiset oikeusturvakeinot eivät soveltuvia julkisiin hankintoihin. Uuden oikeusturvakeinon synnyttämisessä työryhmä otti lähtökohdaksi sen, että myös vastaisuudessa hankintayksiköt tulevat tekemään virheitä hankintamenettelyssä. Toinen näkökulma olisi voinut olla se, että työryhmä olisi pyrkinyt ratkaisemaan miten hankintamenettelyissä tapahtuvien virheiden määrää voisi vastaisuudessa vähentää.

JUHO -työryhmän välimietinnön pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 190/2009 vp) annettiin eduskunnalle 9.10.2009, jolla pannaan täytäntöön oikeussuojadirektiivi 2007/66/EY.<sup>69</sup>

### **4.3 Hankintaoikaisu hallituksen esityksessä**

Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta tuli vireille, kun Eduskunta 13 päivänä lokakuuta 2009 lähetti talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.<sup>70</sup>

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt lakialoitteen laiksi julkisista hankinnoista annetun lain 15 §:n muuttamisesta. Lakialoite on mielenkiintoinen kun sitä katsotaan oikeusturvan kehittämisen ja hankintamenettelyn tehostamisen näkökulmasta. Lakialoitteessa on otettu kantaa hankintamenettelyyn ja hankintayksikköjen hankintaosaamiseen. Lakialoitteessa todetaan:

---

<sup>69</sup> Oikeusministeriön julkaisu 6/2010, s. 5.

<sup>70</sup> HE 190/2009.

Suomen kansalliset raja-arvot julkisissa hankinnoissa kilpailutettavien tavara- ja palveluhankintojen osalta ovat käytännön toiminnan kannalta hyvin matalat. Tavaroiden ja palveluiden osalta kansallisesti päätetty raja-arvo on 15 000 euroa ilman arvonlisäveroa, sosiaali- ja terveystaloudessa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa. Nämä raja-arvot näkyvät erityisesti kuntien hankinnoissa, joissa jo merkitykseltään pienenkin tavaraerän tai palvelun tilaaminen edellyttää kilpailutusmenettelyä. Samalla kilpailutusosaaminen kunnissa on heikkoa, eikä kriteeristöjä osata määrittellä hankinnan kannalta olennaisiin asioihin keskittyväksi ja tulkintamahdollisuuksiltaan selviksi.

Markkinaoikeutta kuormittavien valitusten määrä on selvä merkki huonosta hankintaosaamisesta, mutta samalla valituksen kohteina olevien hankintojen arvot valitusprosessin kestoon ja kustannuksiin nähden kertovat, että hankintalakia sovelletaan nykyisellään aivan liian pieniin hankintoihin. Kansalliset raja-arvot on mahdollisesti alkujaankin asetettu turhan tiukoiksi etenkin tavaroiden osalta, mutta ne ovat myös jääneet jälkeen hintojen ja toimintojen kehityksestä.

Julkisista hankinnoista annetun lain tavoitteena on ollut estää korruptiota ja muunlaista kilpailua vääristävää suosintaa. Tässä suhteessa se toimineekin hyvin, kun kyseessä ovat suuret useiden satojen tuhansien eurojen hankinnat, mutta yksittäisten kopiokoneiden tai muiden vastaavien hankintojen kannalta raja hankaloittaa tarpeettomasti kuntien toimintaa. Hankintojen valmistelun ja mahdollisen valituskäsittelyn kustannukset rasittavat huomattavasti kuntien taloutta ja tulevat aina jossakin muodossa veronmaksajien maksettaviksi. Lisäksi valitukseen johtanut hankinta viivästyy useista kuukausista jopa yli vuoteen hankaloittaen normaalia toimintaa myös sitä kautta. Onkin perusteltua korottaa tavara- ja palveluhankintojen kilpailutusrajaa niin, että kilpailutusta sovelletaan vasta merkitykseltään huomattaviin hankintoihin.

Lakialoitteen keskeinen ajatus on nostaa hankintamenettelyyn velvoittavia raja-arvoja eli kynnyksarvoja, jotta pienimpiä hankintoja ei tarvitsisi kilpailuttaa. Tämä vähentäisi markkinaoikeuteen saapuvien valitusten määrää. Lakialoitteen keskeinen väite on, että markkinaoikeutta kuormittavien valitusten määrä on selvä merkki huonosta hankintaosaamisesta. Ottamatta kantaa hankintaosaamisen tasoon hankintayksiköissä, voidaan markkinaoikeuden kuormittumista katsoa myös muiden mahdollisten tekijöiden avulla.

Muita mahdollisia tekijöitä voivat olla muun muassa julkisten organisaatioiden kasvaneet hankintavolyymit, joka tarkoittaa lisääntyneitä kilpailutuksia. Toisaalta myös kynnys oikaisumenettelyyn ja valitusprosessiin voidaan kokea kilpailuttamiseen osallistuneiden asianosaisten kannalta katsottuna matalaksi. Ovathan oikeudenkäyntikulut, kun niitä verrataan harkintojen euromääriin, melko pienet. Voidaan myös pohtia mitkä ovat julkisyhteisöjen eli hankintayksikköjen intressit ja toimintatavat. Aina ei välttämättä ole kysymys osaamisen puutteista, mahdollistahan voi olla myös, että hankintayksiköt ovat tietoisia hankintamenettelyssä tekemistään virheistä.

Joka tapauksessa lakialoitteesta on tulkittavissa ajatus siitä, että asianosaisten kääntyminen markkinaoikeuden puoleen oikeusturvaa saadakseen on negatiivinen kehityssuunta. Lakialoitteessa viitataan siihen, että oikeusturvan hakeminen markkinaoikeudesta on yhteiskunnalle kallis prosessi. Tosin lakialoitteessa ongelman poistamiseksi esitetään kynnysarvon nostamista, ei oikeusturvakeinojen muuttamista tai oikeusturvaongelmien poistamista. Hallituksen esitys sisälsi oikeusturvakeinojen muutokset, joilla oikeusturvan tehokkuutta pyrittiin lisäämään. Se, että kynnysarvio nostetaan, ei tarkoita sitä, että hankintayksiköt toimisivat hankintadirektiivin osoittamien tavoitteiden suuntaisesti kynnysarvojen alle jäävien hankintojen osalta.

Yksi hankintalain muuttamisen keskeisistä uudistuksista, jolla oikeusturvan tehokkuutta pyrittiin lisäämään, oli hankintaoikaisu. Lainvalmisteluaineistossa hankintaoikaisu luokitellaan kevyeksi virheen korjaamistavaksi. Lainvalmisteluaineistossa todetaan lisäksi, että hankintamenettelyn eri osapuolten asemaan hankintaoikaisu ei heikentäisi, sillä hankintaoikaisusta annettuun ratkaisuun voisi edelleen valittaa markkinaoikeuteen. Hallituksen esityksessä todetaan seuraavasti: <sup>71</sup>

Oikeussuojakeinojen käytön selkiinnyttämiseksi markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa hankinta-asioissa kiellettäisiin muutoksenhaku kunnallis- tai hallintovalituksena. Oikaisuvaatimusmenettelyn sijaan hankintayksikköiden päätöksiin voitaisiin kohdistaa kevyempi hankintamenettelyssä

---

<sup>71</sup> HE 190/2009, s. 27.

tapahtuneen virheen korjaamistapa eli hankintaoikaisu. Hankintaoikaisu olisi kaikkien hankintayksiköiden käytössä oleva korjauskeino, jota hankintayksikkö voisi käyttää myös omasta aloitteestaan. Hankintaoikaisua voitaisiin käyttää myös markkinaoikeuden toimivallan ulkopuolelle jäävissä niin sanotuissa pienhankinnoissa. Erityisaloilla hankintaoikaisua sovellettaisiin tältä osin viranomaishankintayksiköihin ja niihin rinnastuviin hankintayksiköihin. Hankintamenettelyjen nopeuttamiseksi hankintapäätökset voitaisiin antaa tiedoksi sähköisesti.

Kun tarkastellaan hallituksen esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia tarkemmin, niin hallituksen esityksen yleisissä tavoitteissa mainitaan, että uudistuksen tavoitteena on panna kansallisesti täytäntöön oikeussuojadirektiivi ja direktiiviin täytäntöönpanoon liittyen kehittää kansallista muutoksenhakujärjestelmää siten, että oikeussuojakeinot olisivat selkeitä ja tehokkaita sekä ajallisesti että sisällöllisesti. Hallituksen esitys lähtee siitä, että oikeussuojajärjestelmän tulee turvata asianosaisten oikeussuoja, mutta myös hankintayksiköiden toimintaedellytykset.<sup>72</sup>

Hallituksen esityksen tavoitteena mainittiin olevan myös, että kansallisen muutoksenhakujärjestelmän tehokkuutta lisätään. Hallituksen esityksen mukaan erityisesti hankinta-asioiden käsittelyaika tulisi voida lyhentää pysyvästi, jolloin seuraamukset samalla painottuisivat reaalikeinon käyttöön. Epäkohtana hallituksen esityksessä todettiin olevan se, että useamman viime vuoden jatkuneessa tilanteessa hankinta-asioiden käsittelyaika on ollut liian pitkä markkinaoikeudessa, mutta jatkomuutoksenhakukaan ei ole ollut ajallisesti sen tehokkaampaa. Käsittelyajan pituutta on pidetty ennen kaikkea resursointikysymyksenä.<sup>73</sup>

Hallituksen esityksen tavoitteeksi kirjattiin oikeusturvajärjestelmän yksinkertaistaminen. Hallituksen esityksen mukaan hankintayksiköiden tulisi joustavammin pystyä korjaamaan itse päätöksenteossa syntyneitä virheitä. Hankintamenettelyssä tehtyjen selvien virheiden kohdalla korjaamisjärjestelmää ajateltiin voitavan kehittää jo tuolloin voimassa olevan sääntelyn pohjalta, koska

---

<sup>72</sup> HE 190/2009, s. 25.

<sup>73</sup> HE 190/2009, s. 26.

hallintolain mukainen korjaamisjärjestelmä soveltuu hankintamenettelyssä ainakin teknisempien virheiden korjaamiseen. Ongelmalliseksi kuitenkin nähtiin se, että asiavirheiden ja menettelyvirheiden korjaaminen edellytti hallintolain nojalla sen osapuolen suostumusta, jonka vahingoksi päätöstä tultaisiin muuttamaan. Hallituksen esityksessä todettiin, että suostumusedellytyksen käytön ulottuvuudet voivat eri soveltamistilanteessa jäädä hyvin tulkinnanvaraisiksi, kuitenkin tarkentamatta näitä tilanteita tarkemmin.<sup>74</sup>

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että hankintayksiköiden päätöksiin voitaisiin kohdistaa kevyempi hankintamenettelyssä tapahtuneen virheen korjaamistapa eli hankintaoikaisu, joka olisi kaikkien hankintayksiköiden käytössä oleva korjauskeino. Hankintayksikkö voisi esityksen mukaan käyttää hankintaoikaisua myös omasta aloitteestaan. Hankintamenettelyn eri osapuolten asemaa ei hankintaoikaisu katsottu mainittavasti heikentävän, koska oikaisupyynnön perusteella tehtävästä uudesta hankintaa koskevasta päätöksestä voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen.<sup>75</sup>

Hallituksen esitys lähti myös siitä ajatuksesta, että hankintaoikaisun myötä päällekkäisiä oikeussuojakeinoja voitaisiin poistaa siten, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa hankinta-asioissa kiellettäisiin muutoksenhaku kunnallis- tai hallintovalituksena. Markkinaoikeuden toimivallan ulkopuolelle jäävissä pienhankinnoissa voitaisiin kuitenkin käyttää yleishallinto-oikeudellisia oikeussuojakeinoja entiseen tapaan. Lisäksi jatkomuutoksenhakua hankinta-asioissa voitaisiin rajoittaa siten, että mistään markkinaoikeuden tekemästä täytäntöönpanoratkaisuista ei enää saisi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.<sup>76</sup>

#### **4.4 Hankintaoikaisu valiokuntakäsittelyssä**

Talousvaliokunta piti lakiehdotuksen lähtökohtana sitä, että kynnyсарvojen alle jäävissä pienhankinnoissa oikeussuojakeinot vastaisivat tuolloin voimassa

---

<sup>74</sup> HE 190/2009, s. 25-26.

<sup>75</sup> HE 190/2009, s. 27.

<sup>76</sup> HE 190/2009, s. 27.

olevaa lakia lukuun ottamatta hankintaoikaisun käyttömahdollisuutta, joka koskisi myös pienhankintoja. Kun hankintayksikön ohjeistuksen mukaisesti pienhankinnasta on järjestettävä kevennetty kilpailu ja tehtävä muodollinen hankintapäätös, voidaan hankintaoikaisua käyttää. Talousvaliokunnan mukaan hankintaoikaisun käyttömahdollisuus ei kaventaisi hankintayksiköiden harkintavaltaa hankintamenettelyjen osalta.<sup>77</sup> Päinvastoin hankintaoikaisu tukisi hankintayksikön harkintavaltaa.

Talousvaliokunta totesi, että hankintaoikaisun tavoitteena on mahdollistaa selkeiden hankintamenettelyssä tapahtuneiden virheiden nopea ja joustava korjaaminen ja että menettelyn mahdollisimman laaja käyttömahdollisuus on kaikkien hankintamenettelyyn osallistuvien etu. Talousvaliokunta totesi hankintaoikaisumenettelyn saaneeni laajaa kannatusta jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa.<sup>78</sup>

Pienhankintojen osalta hankintaoikaisusta ei voisi tehdä valitusta markkinaoikeuteen. Pienhankintojen kohdalla käytössä olisivat yleishallinto-oikeudelliset oikeussuojakeinot eli käytännössä kirkollisvalitus<sup>79</sup> ja kunnallisvalitus<sup>80</sup>. Niitä käytetään tekemällä ensin oikaisuvalitus kunnalliselle tai seurakunnalliselle toimielimelle, jonka jälkeen oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksella tai kirkollisvalituksella alueellisesti toimivaltaiselta hallinto-oikeudelta kuntalaissa ja kirkkolaisissa säädetyillä valitusperusteilla<sup>81</sup>. Edellisistä eritoten kunnallisvalitus on kassatorinen laillisuusvalitus, jossa viranomaisen harkintavalta on rajoitettu<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> TaVM 2/2010, s. 5.

<sup>78</sup> TaVM 2/2010, s. 5.

<sup>79</sup> Kirkkolaki 26.11.1993/1054 VI osa 24 luku 4 § - 6 §, 9 §, 10 §.

<sup>80</sup> Kuntalaki 17.3.1995/365 11 luku 90 § - 94 §, 100 §.

<sup>81</sup> Kirkko- ja kuntalainlain mukaan kirkollis- tai kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Kirkkolaki poikkeaa kuntalaista kuitenkin siten, että kirkollisvalitus seurakunnan tai seurakuntayhtymän alistettavasta päätöksestä voidaan perustaa myös siihen, että päätös ei ole tarkoituksenmukainen. Kunnallisvalitusta ei voi tehdä tarkoituksenmukaisuuden perusteella.

<sup>82</sup> Harjula ja Prättälä 2007, s. 674-675.



Pienhankintojen osalta hankintayksiköllä on siis mahdollisuus ratkaista asia kahden erilaisen oikaisumenettelyn perusteella. Talousvaliokunnan mukaan menettelyjen yhtäaikaisuuden ja toisaalta eriperusteisuuden ei käytännössä arvioida aiheuttavan ongelmia. Menettelyt ovat yhdistettävissä tulkinnallisesti siten, että hankintayksikkö voi tarvittaessa tehdä tarvittavat muutokset ja korjaukset käyttöalaltaan laajemman hankintaoikaisun mukaisti.<sup>83</sup> Näin ollen ei asianosaisille pitäisi syntyä tarvetta toiselle oikaisumenettelylle.

Talousvaliokunta totesi kuntalain mukaisen otto-oikeuden<sup>84</sup> ja hankintaoikaisun välisestä suhteesta, että kuntalain mukaista otto-oikeutta käytettäessä on otto-oikeuden käyttäjän samalla kertaa käsiteltävä ja ratkaistava myös kuntalain nojalla tehdyt oikaisuvaatimukset. Talousvaliokunta huomio, että lakiehdotuksessa ei säädetä, mikä taho päättää hankintaoikaisun tekemisestä. Tästä johtuen ei ole estettä sille, että otto-oikeuden käyttäjä ratkaisee myös tehdyt oikaisuvaatimukset riippumatta siitä, perustuvatko ne kuntalakiin vai hankintalakiin.<sup>85</sup>

Talousvaliokunta ilmoitti, että edellä mainittuihin, osin päällekkäisiin oikeussuojakeinoihin liittyen asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että kunnallisvalituksen käyttöoikeus poistettaisiin myös pienhankintojen osalta tai että yleishallinto-oikeudellinen oikeussuojakeino muutettaisiin hallintolainkäyttölakiin<sup>86</sup> perustuvaksi hallintovalitukseksi. Valiokunta totesi näiden valitusmuotojen välillä olevan merkittäviä eroja. Hallintovalitushan on vain asianosaisten käytettävissä, kun taas kunnallisvalitus samoin kuin kirkollisvalitus on myös kuntalaisen tai seurakuntalaisen käytettävissä. Lisäksi em. valitusmuotojen välillä on eroja myös sen osalta, mitä voidaan käyttää valitusperusteena.<sup>87</sup> Kuten edellä todettiin, kunnallisvalitus on laillisuusvalitus.

Talousvaliokunta huomioi, että kun lakimuutosten myötä muutoksenhaku kunnallis- tai hallintovalituksena poistuu kaikkien markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvien hankinta-asioiden osalta, merkitsee kunnallisvalituksesta poistaminen

---

<sup>83</sup> TaVM 2/2010, s. 5.

<sup>84</sup> Kuntalaki 17.3.1995/365 7 luku 51 §.

<sup>85</sup> TaVM 2/2010, s. 5.

<sup>86</sup> Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586.

<sup>87</sup> TaVM 2/2010, s. 5.

luopumista kunnalliseen itsehallintoon kuuluvasta oikeussuojakeinosta lukumääräisesti yhä suuremmassa asiaryhmässä. Talousvaliokunta katsoi, että kysymys on periaatteellinen ja edellyttäisi jatkoselvittämistä. Aiheellista olisi selvittää pienhankintojen oikeussuojakeinot sekä kunnallisen että valtion viranomaisen päätöksestä valitettaessa. Talousvaliokunta painotti, että hankinta- ja oikaisu- ja valitusmenettelyjen tavoitteena on helpottaa ja nopeuttaa hankintaprosessia, eikä vaikeuttaa sitä. Pienhankintojen oikeussuojakeinojen käytössä mahdollisesti esiintyviin ongelmiin olisi puututtava tarvittaessa ripeästi myös lainsäädännön muutosesityksin ja tämä oli myös talousvaliokunnan lausumaehdotus.<sup>88</sup>

Talousvaliokunta totesi koskien hallituksen esityksen<sup>89</sup> lainkohdista 80 § - 83 § ja 86 §, että ao. lainkohdissa on rinnastettu toisiinsa varsinainen hankintamenettelyyn liittyvä päätös ja toisaalta muu toimenpide, jolla on oikeudellisia vaikutuksia ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan. Kuitenkin toimenpide -termi koettiin valmisteluvaiheessa epäselväksi. Talousvaliokunnan mukaan useat asiantuntijat esittivät toimenpide -termin määritelmän selkeyttämistä siten, ettei se laajentaisi muutoksenhakuoikeutta kattamaan hankintamenettelyn valmisteluun tai täytäntöönpanoon liittyviä toimia. Talousvaliokunta totesikin, ettei sääntelyn tarkoituksena ole laajentaa muutoksenhakuoikeutta, vaan yhtenäistää nykyistä terminologiaa. Talousvaliokunta esittikin sääntelyn selventämiseksi, että hallituksen esityksessä käytetty termi "toimenpide" korvattaisiin muotoilulla "muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu".<sup>90</sup>

Eduskunta vastauksessaan edellytti, että pienhankintojen oikeussuojakeinojen käyttöön liittyvät mahdolliset tulkintaongelmat selvitetään, ja että on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin sääntelyn selkeyttämiseksi.<sup>91</sup> Toisin sanoen eduskunta hyväksyi talousvaliokunnan kannan siitä, että lakimuutosten myötä muutoksenhaku kunnallis- tai hallintovalituksena poistuessa markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvien hankinta-asioiden osalta, merkitsee poistaminen luopumista kunnallisvalituksesta kunnalliseen itsehallintoon kuuluvana

---

<sup>88</sup> TaVM 2/2010, s. 5-6.

<sup>89</sup> HE 190/2009.

<sup>90</sup> TaVM 2/2010, s. 7.

<sup>91</sup> EV 24/2010.

oikeussuojakeinona lukumääräisesti yhä suuremmassa asiaryhmässä. Samalla eduskunta hyväksyi talousvaliokunnan näkemyksen siitä, että kysymys on periaatteellinen ja edellyttäisi jatkoselvittämistä.

Eduskunta vastauksessaan hyväksyi myös talousvaliokunnan tarkennukset terminologiaan, jolloin hallituksen esityksessä käytetty termi "toimenpide" korvattiin muotoilulla "muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu".

#### **4.5 Mietteitä hankintaoikaisusta lainvalmisteluaineiston perusteella**

Lain valmisteluaineistossa hallintolain mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä pidettiin siis raskaana ja siten hankintamenettelyyn huonosti sopivana. Hallituksen esityksessä otettiin myös kantaa siihen, miten hankintaoikaisu vaikuttaa asianosaisten oikeusturvaan.

Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt lausunnossaan hankintaoikaisua, vaan tarkasteli hallituksen esityksen valituslupajärjestelmää perustuslain 21 §:n 2 momentin valossa, eikä perustuslakivaliokunta pitänyt lausunnossaan valituslupajärjestelmän käyttöönottoa ongelmallisena mainitun perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta.<sup>92</sup>

Talousvaliokunta pyrki mietinnössään selkeyttämään hallituksen esityksessä olevaa terminologiaa. Hankintaoikaisu on uusi oikeudellinen termi ja instrumentti. Lainvalmisteluaineistossa ei tuotu selkeästi esille, onko hankintaoikaisussa kyse virheen korjaamisesta vai oikaisumenettelystä silloin, kun niitä peilataan hallintolain mukaiseen terminologiaan. Toisin sanoen, vaikka lainvalmistelussa pyrittiin, ja siinä osittain onnistuen, terminologian selventämiseen, jäi paradoksaalisesti hankintaoikaisun terminologinen määritelmä varsin niukaksi ja epäselväksi tutkimusasetelman kannalta katsottuna. Lainvalmisteluaineistossa määritellään hankintaoikaisu virheen korjaamiseksi, vaikka se poikkeaa kuitenkin hallintolain mukaisesta virheen korjaamisesta, muun muassa asianosaissuostumuksen osalta.

---

<sup>92</sup> PeVL 35/2009, s. 3.

Hankintaoikaisulla ei myöskään ole täyttä vastaavuutta hallintolain mukaisen oikaisumenettelyyn.

Hallituksen esitys lähtee siitä, että oikeussuojajärjestelmän tulee turvata asianosaisten oikeussuoja, mutta myös hankintayksiköiden toimintaedellytykset<sup>93</sup>. Tämä on mielestäni selvä painotus oikeusturvauudistuksessa ja eritoten hankintaoikaisun kohdalla. Hallituksen esityksen perustelut painottivat nimenomaisesti hankintayksiköiden toimintaedellytyksiä, joten voidaankin kysyä, onko hankintayksiköiden toimintaedellytyksien turvaaminen tehty muiden asianosaisten oikeusturvan kustannuksella? Tähän kysymykseen ei löydy selvää vastausta lainvalmisteluaineiston perusteella vaikkakin lainvalmisteluaineistossa todetaan, että hankintamenettelyn eri osapuolten asemaa ei hankintaoikaisu mainittavasti heikentäisi, koska oikaisupyynnön perusteella tehtävästä uudesta hankintaa koskevasta päätöksestä voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen<sup>94</sup>.

Joka tapauksessa hankintaprosessin ennakoitavuutta ei hankintaoikaisu paranna, sillä hankintayksiköllä on mahdollisuus missä tahansa hankintaprosessin vaiheessa, niin kauan kun hankintasopimusta ei ole tehty, korjata eli käytännössä muuttaa alkuperäistä hankintapäätöstään.

Tiivistetysti voisi todeta että, lakimuutoksen tavoite oli oikeussuojadirektiivin täytäntöönpano ja siihen liittyen kehittää kansallista muutoksenhakujärjestelmää. Muutoksella tavoiteltiin sitä, että oikeusturvakeinot olisivat selkeitä ja tehokkaita sekä ajallisesti että sisällöllisesti. Asianosaisten oikeusturvan toteuttamisen lisäksi muutoksen tavoitteena oli hankintayksiköiden toimintaedellytysten parantaminen.<sup>95</sup>

Lakimuutoksella pyrittiin parantamaan muutoksenhakujärjestelmän tehokkuutta hankintojen käsittelyaikaa lyhentämällä. Ennen kaikkea tavoitteena oli yksinkertaistaa oikeusturvajärjestelmää muun muassa sallimalla

---

<sup>93</sup> HE 190/2009, s. 25.

<sup>94</sup> HE 190/2009, s. 27.

<sup>95</sup> HE 190/2009, s. 25.

hankintayksiköiden entistä joustavammin korjaamaan itse päätöksenteossaan syntyneitä virheitä. Ennen lakimuutosta ongelmaksi nähtiin nimenomaan se, että asia- ja menettelyvirheiden korjaaminen vaati sen asianosaisen suostumusta, jonka vahingoksi virheellisiä päätöksiä muutettiin ja muutoksella asianosaisen suostumuksesta luovuttiin.<sup>96</sup>

Keskeiset muutokset hankintalaissa oikeusturvan kannalta ovat uudistuksessa olleet seuraavat:

- 1) hankintalakiin tuli uusi oikeusturvakeino, hankintaoikaisu;
- 2) yleishallinto-oikeudellisista muutoksenmahdollisuuksista luovuttiin;
- 3) markkinaoikeudessa hakemusmenettely on muuttunut muutoksenhauksi;
- 4) markkinaoikeuden ratkaisujen täytäntöönpanojärjestelmä muuttui;
- 5) uhkasakon ja oikeudenkäyntikulujen määräämistä tarkennettiin;
- 6) sähköistä tiedoksiantoa yksinkertaistettiin sekä hankintamenettelyn päätösten että markkinaoikeuden ratkaisujen osalta
- 7) jatkomuutoksenhakua rajoitettiin täytäntöönpanoa koskevissa asioissa ja puitejärjestelyyn perustuvissa ns. minikilpailutuksissa.<sup>97</sup>

Edellä esitetyistä muutoksista hankintaoikaisu liittyy läheisesti yleishallinto-oikeudellisten muutoksenhakumahdollisuuksien eli kunnallis- ja kirkollisvalituksen poistumiseen hankintamenettelyn oikeusturvakeinoista.<sup>98</sup> Oikeuskäytännössä on jo ennakkotapauksia siitä, että kunnallisvalitus ei sallittu hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Korkein hallinto-oikeus toteaaakin ratkaisussaan seuraavaa:

Kunnanvaltuuston päätöksellä oli hyväksytty sopimusjärjestely, jonka tarkoituksena oli hankkia kunnan vaatimuksen mukaiset koulutilat. Sopimusjärjestelyyn liittyi palveluhankintasopimus. Samalla päätöksellä päätettiin muun ohella vuokrata rahoittajalle tai sen määräämälle kiinteistöosakeyhtiölle koulujen ja päiväkodin tontit 40 vuodeksi. Sopimusjärjestely muodosti jakamattoman sopimuskokonaisuuden, jonka osat eivät olleet erotettavissa toisistaan. Kun sopimuskokonaisuus

---

<sup>96</sup> HE 190/2009, s. 26-27.

<sup>97</sup> *Siitari-Vanne* 2010, s. 450-451.

<sup>98</sup> *Siitari-Vanne* 2010, s. 451.

pääasialliselta tarkoitukseltaan kuului hankintalain piiriin, sopimusjärjestely kokonaisuudessaan kuului hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Tämän vuoksi kunnallisvalitus, joka ei valittajan mukaan koskenut markkinaoikeudellisia tai kilpailutukseen liittyviä asioita, vaan esimerkiksi kunnan sitoutumista vuokraamaan tontit 40 vuodeksi rahoittajalle, oli hankintalain 102 §:n nojalla jätettävä tutkimatta. Laki julkisista hankinnoista (348/2007) 5 §, 8 § 1 momentti 1 kohta, 85 § (321/2010), 94 § 1 momentti (321/2010) ja 102 § (321/2010)<sup>99</sup>

## **5 Hankintaoikaisu voimassa olevan lainsäädännön valossa**

Hankintaoikaisua voidaan pitää varsinaisen muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolisena oikeusturvakeinona joka on asianosaisaloitteinen sekä päätöksen tehneen hallintoviranomaisen itseoikaisukeino muistuttaen jossain määrin hallintolain asiavirheen korjaamista<sup>100</sup>. Hankintaoikaisu on siis virheenkorjaamista ja muutoksenhakua koskeva uusi menettely. Hankintaoikaisu luotiin, jotta hankintayksiköiden menettelyt olisivat mahdollisimman nopeasti muutettavissa ja korjattavissa. Hankintaoikaisu koskee kaikkia hankintayksiköitä, joten hankintaoikaisua voidaan soveltaa myös osakeyhtiöiden, säätiöiden ja yhdistysten hankinnoissa silloin, kun ne kuuluvat toimintansa tai yksittäisen hankintansa osalta hankintalain soveltamisalaan.<sup>101</sup>

Hankintaoikaisusta säädetään hankintalain IV osassa, joka sisältää yhteiset säännökset hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekemisestä, oikeusturvakeinoista sekä erinäiset säännökset. Hankintalain 10 luku 80 – 83 § käsittelevät hankintaoikaisua.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> 23.5.2011/1349 KHO:2011:47.

<sup>100</sup> Hallila, Aer 2011, s. 44.

<sup>101</sup> Pohjonen 2010, s. 525.

<sup>102</sup> Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.

## 5.1 Hankintaoikaisun tekeminen ja vireilletulo

Hankintalain 10 luvun 80 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikkö voi itse poistaa virheellisen päätöksensä tai peruuttaa muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun, jolla on oikeudellisia vaikutuksia ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan, ja ratkaista asian uudelleen (hankintaoikaisu), jos päätös tai muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen. Asianomaisen lainkohdan toisen momentin mukaan päätöksen tai ratkaisun korjaaminen ei edellytä asianosaisen suostumusta. Päätöstä tai ratkaisua ei kuitenkaan voida korjata hankintaoikaisuna, jos hankintasopimus on tehty.

Vaikka ao. lain kohdan sanamuodossa hankintayksikkö voi poistaa tai peruuttaa virheellisen ratkaisun ja ratkaista asian uudelleen, ei lainsäätäjällä ole kuitenkaan antanut hankintayksikölle hankintavaltaa siitä, käsitteleekö se tehdyn vaatimuksen hankintaoikaisusta. Hallituksen esityksessä todetaan, että hankintaoikaisun käsittely on rinnastettavissa hallintolaissa tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään, koska hankintayksikkö käsittelee hankintayksikköä koskevan oikeussuojavaateen ja antaa siitä ratkaisun. Eritoten hallituksen esityksessä mainitaan, että viranomaisella tai muulla hankintayksiköllä on velvollisuus käsitellä vireille tulleet hankintaoikaisu.<sup>103</sup>

Hankintalain 10 luvun 81 §:ssä säädetään hankintaoikaisun vireille tulosta. Lainkohdan 1 momentin mukaan hankintayksikkö voi ottaa hankintaoikaisun käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Hankintayksikön on ilmoitettava hankintaoikaisun vireille tulosta välittömästi niille, joita asia koskee.

Asianosaisella hankintalaissa tarkoitetaan yleisesti sellaista ehdokasta tai tarjoajaa, jonka oikeusasemaan hankintapäätöksellä on vaikutusta. Asianosaisia hankintalaissa ovat ne, joilla on oikeus hankintalain 85 §:n mukaan oikeus tehdä valitus markkinaoikeudelle. Hankintaoikaisun voi siis tehdä muun

---

<sup>103</sup> HE 190/2009, s. 55.

muassa asianosainen, joka ei ole menestynyt tarjouskilpailussa. Mikäli hankintayksikkö ei ole järjestänyt hankinnasta tarjouskilpailua, asianosaisia ja siten kelpoisia tekemään hankintaoikaisun ovat kaikki ne tahot, joilla olisi mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun, jos hankintayksikkö sellaisen järjestäisi.<sup>104</sup> Mikään ei myöskään sulje sitä pois, että tarjouskilpailun voittanut asianosainen tekee hankintaoikaisun.

Hankintalain 10 luvun 80 § 1 momentin mukaan hankintaoikaisun voi tehdä ainoastaan sillä perusteella, että hankintayksikön ratkaisu perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen. Hankintayksikkö voi siis korjata hankintaoikaisun johdosta vain lain soveltamisessa tapahtuneen virheen perusteella, mutta hankintayksikkö ei voi korjata päätöstään esimerkiksi muuttaakseen hankintaperusteitaan. Toisin sanoen hankintaoikaisulla ei voi korjata tarjouspyynnössä ilmoitettuja valintaperusteita eikä suorittaa tarjousten vertailua tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuen. Ao. lainkohdassa mainittu lain soveltamisessa oleva virhe kattaa kaikki lait. Näin ollen esimerkiksi hallintolain mukaisesti esteellisyysvirheet voidaan korjata hankintaoikaisuna.<sup>105</sup>

Hankintaoikaisun tultua vireille, on hankintayksikön ilmoitettava vireille tulosta välittömästi niille, jota asia koskee. Ilmoitusvelvollisuuden syntyminen ei ole sidottu siihen tahoon, joka hankintaoikaisun saattaa vireille. Näin ollen hankintayksikön on ilmoitettava vireille tulosta asianosaisille myös silloin kun hankintaoikaisu tulee vireille hankintayksikön toimesta. Ilmoitusvelvollisuuden piirissä ovat käytännössä ne asiaosaiset, joilla on valitusoikeus hankintaoikaisun vuoksi tehtävään uuteen päätökseen. On huomioitava, että hankintaoikaisun käyttöala on siis laajempi kuin markkinaoikeudelle tehtävän valituksen käyttöala, sillä markkinaoikeuteen voi valittaa vain hankintalain soveltamisessa tapahtuneista virheistä.<sup>106</sup>

Hankintalain 10 luvun 81 §:stä ei ilmene voivatko hankintaoikaisun tehdä asianosaisten ja hankintayksikön lisäksi ne hankintalain 85 §:ssä mainitut

---

<sup>104</sup> Pohjonen 2010, s. 525.

<sup>105</sup> Pohjonen 2010, s. 528-529; HE 190/2009, s. 54-55.

<sup>106</sup> Pohjonen 2010, s. 528.



tahot<sup>107</sup>, jolla on oikeus valittaa hankinnasta markkinaoikeuteen. Hallituksen esityksessä todetaan, että hankintaoikaisu olisi asianosaisten lisäksi niiden viranomaisten käytettävissä, joilla on oikeus valittaa hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen<sup>108</sup>. Hankintalain 85 §:ssä mainittujen viranomaisten oikeudesta tehdä vaatimus hankintaoikaisusta ei kuitenkaan ole mainintaan lain 81 §:ssä, joten hankintalaki on tältä osin epäselvä. Laintulkintaopin mukaan lainvalmisteluaineisto on kuitenkin toissijainen oikeuslähde suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Näin ollen voidaan lähteä siitä, että 85 §:ssä mainituilla viranomaisilla ei ole oikeutta vaatia hankintaoikaisua.<sup>109</sup>

Hankintalain 10 luvun 81 §:n 2 momentissa säädetään hankintaoikaisun aikarajoista. Asianosaisten on esitettävä vaatimus 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintayksikön päätöksestä tai muusta hankintamenettelyssä tehdystä ratkaisusta. Hankintayksikkö voi itse ottaa hankintapäätöksen tai ratkaisun korjattavakseen 60 päivän kuluessa siitä, kun hankintaoikaisun kohteena oleva päätös tai ratkaisu on tehty.

## **5.2 Hankintaoikaisun käsittelyn vaikutus markkinaoikeuden käsittelyyn**

Hankintalain 10 luvun 81 §:n 3 momentin mukaan muutoksenhaku markkinaoikeuteen ei estä hankintaoikaisun tekemistä tai hankintaoikaisun käsittelyä. Hankintaoikaisu voi koskea myös lainvoimaiseksi tullutta hankintayksikön päätöstä, jos asiaa ei ole saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Hankintalain 10 luvun 82 §:n 1 momentin mukaan hankintaoikaisun vireille tuleminen ja käsittely eivät vaikuta siihen määräaikaan, jonka kuluessa asianosaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen.

---

<sup>107</sup> Hankintaa koskevan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi tekemällä valituksen se, jota asia koskee. Asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella lisäksi:

1) työ- ja elinkeinoministeriö unionin valvontamenettelyä koskevassa asiassa;  
2) 13 §:ssä tarkoitettussa asiassa eli valtionapua koskevassa rakennushankkeessa myös sellainen valtion tai kunnan viranomaisen taikka muu taho, joka on myöntänyt hankekohtaista tukea rakennushankkeen toteuttamiseen.

<sup>108</sup> HE 190/2009, s.55.

<sup>109</sup> Pohjonen 2010, s.526.

Huomiolle pantavaa on, että hankintaoikaisu voi koskea myös lainvoimaista päätöstä silloin kun hankintaoikaisun tapahtuu hankintayksikön toimesta ja asiaa ei ole saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Hankintaoikaisu voi koskea lainvoimaista päätöstä vain silloin kun hankintayksikkö käyttää oikaisuoikeuttaan 60 päivän määräajan kuluessa, jolloin asianosaisen 14 päivän valitusaika markkinaoikeuteen on ehtinyt kuluä ja päätös on saavuttanut lainvoiman. Tällainen tilanne voi tulla esille joko viranomaisaloitteisesti hankintayksiköltä itseltään tai asianosaisen ilmoituksesta, jolloin jää viranomaisen harkintaan toimiiko se asianosaisen ilmoituksen perusteella.<sup>110</sup>

Hankintalain 10 luvun 82 §:n 2 momentin mukaan jos korjattavaan päätökseen tai muuhun hankintamenettelyssä tehtyyn ratkaisuun on haettu markkinaoikeudelta muutosta, asian käsiteltäväksi ottamisesta hankintaoikaisuna on ilmoitettava ja siinä tehty päätös on toimitettava markkinaoikeudelle. Hankintaoikaisua käsitellessään hankintayksikkö voi kieltää päätöksen tai ratkaisun täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. Täytäntöönpanon kieltämisestä ja keskeyttämisestä on ilmoitettava markkinaoikeudelle, jos asiaan on haettu markkinaoikeudelta muutosta valittamalla. Menettely on järkevä sillä jos markkinaoikeus ei tule tietoiseksi hankintaoikaisusta, saattaisi markkinaoikeus käsitellä asian, joka mahdollisesti jo hankintaoikaisulla korjataan. Markkinaoikeus siis käsittelisi asian turhaan.

Asianomaisen lainkohdan 3 momentin mukaan jos hankintayksikkö korjaa hankintapäätöksensä tai muun ratkaisunsa hankintaoikaisuna siten, että markkinaoikeudelle valituksen tehneellä ei ole enää oikeussuojan tarvetta eikä tarvetta saada perusteltua päätöstä, markkinaoikeus voi poistaa tällaisen asian käsittelystään antamatta pääasiasta ratkaisua.

Asianosainen voi turvautua kolmella eri tavalla hankintamenettelyn mukaisiin oikeusturvakeinoihin. Ensinnäkin asianosainen voi tehdä hankintaoikaisun, toiseksi asianosainen voi tehdä hankintaoikaisun sekä valituksen

---

<sup>110</sup> Pohjonen 2010, s. 526.

markkinaoikeuteen ja kolmanneksi asianosainen voi turvautua pelkään valitukseen markkinaoikeudelle. Hankintaoikaisun tekeminen on asianosaiselle vapaaehtoista, sillä hankintaoikaisu on rinnakkainen oikeusturvakeino markkinaoikeuteen tehtävälle valitusmenettelylle.<sup>111</sup> Hankintaoikaisu ei siis ole pakollinen esivaihe markkinaoikeuteen tehtävälle valitukselle ja on luonnollisesti huomioitava, että hankintaoikaisun voi tarvittaessa jättää tekemättä. Mitään pakkoa hankintaoikaisun tekemiselle ei siis ole.

Hankintaoikaisun käsittelyyn toimivaltaisesta hankintayksikön toimielimestä ei hankintalaki säädi. Näin ollen hankintaoikaisun käsittely on viranomaisen omassa toimivallassa. Hankintaoikaisun käsittely on siis mahdollista järjestää siten, että hankintaoikaisun käsittelee hankintapäätöksen tehnyt toimielin tai viranhaltija taikka jokin muu toimielin tai viranhaltija. Lähtökohtana on siis se, että hankinta-asian ratkaiseminen ei tee viranomaisen toimielintä tai viranhaltijaa esteelliseksi käsittelemään hankintaoikaisua. Hallituksen esityksen mukaan hallintolain tulkinnassa ei saman toimielimen jäsenet ole esteellisiä käsittelemään asiaa uudelleen. Näin ollen sama periaate koskee myös hankintaoikaisua.<sup>112</sup>

Miten menetellään tilanteissa, joissa hankintayksikkö on ulkoistanut kilpailuttamisen esimerkiksi osakeyhtiölle, joka huolehtii hankintayksikön kilpailuttamisprosessista? Eri julkisyhteisöissä on hyvin erilaisia tapoja toimia hankintojen hallinnan suhteen. On jopa tilanteita, joissa hankintamenettelystä vastaava yritys tekee hankintapäätöksen sen julkisyhteisön puolesta, jolle tuottaa kilpailuttamispalveluita. Onko mahdollista se, että sekä kilpailuttamisesta vastannut toimija sekä yhteisö, jolle kilpailutus tehdään, voivat tehdä molemmat hankintaoikaisun samassa asiassa?

Hankintalain 10 luvun 83 §:ssä säädetään hankintaoikaisun soveltamisesta muihin hankintoihin. Lainkohdan mukaan hankintaoikaisua sovelletaan myös sellaisen hankintayksikön päätöksen tai muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun korjaamiseen, johon ei muutoin sovelleta tätä lakia. Tällaisen

---

<sup>111</sup> Pohjonen 2010, s. 529.

<sup>112</sup> Pohjonen 2010, s. 526; HE 190/2009, s. 56.

hankintaoikaisun johdosta tehtävään päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta markkinaoikeudelta. Hankintaoikaisu ei siis voi toimia kanavana sille, että saatettaisiin hankintalain soveltamisalan ulkopuoliset asiat markkinaoikeuden toimivallan piiriin.

Hankintaoikaisun myötä tapahtuvan hankintapäätöksen muuttaminen ei nimenomaisesti edellytä niiden asianosaisten suostumusta tai kuulemistä, joita uusi muutettu päätös koskee. Esimerkiksi tilanteessa, jossa hankintayksikkö muuttaa hankintapäätöksen hankintaoikaisun johdosta siten, että toinen tarjoaja voittaa tarjouskilpailun, ei kuulemistä tarvitse suorittaa, eikä menettelyyn tarvita asianosaisten suostumusta. Hallituksen esityksessä kuitenkin lähdetään siitä, että osapuolia, joihin hankintaoikaisun johdosta tehtävä päätös vaikuttaa epäsuotuisasti, kuultaisiin vaikka tällaista mainintaa ei lakiin kirjattukaan. Kuulemisen olisi hyvä tapahtua kirjallisesti siten, että päätökset perusteluineen toimitetaan asianosaisille ja varataan asianosaisille mahdollisuus vastata kirjallisesti päätökseen. On huomioitava, että lainvalmisteluvaiheessa lähdettiin siitä, että kuulemispakosta luopuminen tehostaisi oikaisu- ja korjaamisprosessia.<sup>113</sup>Toisin sanoen kuulemisvelvoitetta ei ole ja hankintaoikaisun voi tehdä asianosaisia kuulematta.

Kun vertaillaan valitusta markkinaoikeuteen ja hankintaoikaisua oikeusturvakeinona keskenään, on hankintaoikaisu asianosaisen kuluriskin kannalta hyvä oikeusturvakeino, sillä se on asianosaiselle maksuton suhteessa hankintayksikköön. Mikäli asianosainen turvautuu pelkästään hankintaoikaisuun, on huomioitava, että silloin asiaosainen menettää mahdollisuuden valittaa asiasta markkinaoikeuteen. Näin ollen on asianosaisen kannalta suositeltavaa tehdä sekä vaatimus hankintaoikaisusta että valitus markkinaoikeuteen etenkin tilanteissa jossa on epäselvyyttä oikaisuvaatimuksen menestymisestä.<sup>114</sup>

Hankintaoikaisussa ja hankintaa koskevissa päätöksissä on olemassa mahdollisuus siihen, hankintaoikaisuja tehdään kronologisesti useita.

---

<sup>113</sup> Pohjonen 2010, s. 528; HE 190/2009, s. 56.

<sup>114</sup> Pohjonen 2010, s. 530; Halila, Aer 2011, s. 44.

Esimerkiksi hankintayksikkö poistaa alkuperäisen päätöksensä hankintaoikaisuna ja ratkaisee asian uudelleen. Tästä ratkaisusta voivat asianosaiset siitä tiedon saatuaan vaatia uutta hankintaoikaisua, joka on ratkaisuvuorokauden vuoksi ratkaistava. Myös uusi, järjestyksessään toinen, vaatimus hankintaoikaisusta voi johtaa entisen päätöksen poistamiseen ja uuteen ratkaisuun, josta taasen voi tehdä hankintaoikaisun itseoikaisuna tai vaatimuksesta. Lisäksi on huomioitava, että jokainen uusi ratkaisu antaa hankintaoikaisumahdollisuuden lisäksi myös mahdollisuuden valittaa markkinaoikeuteen. Koska hankintaoikaisu voidaan tehdä vain laillisuusperusteella, lienee hankintaoikaisujen ketjuuntuminen lähinnä teoreettinen ongelma. Estettä joka tapauksessa ei ole sille, että kilpailutuksen perusteella tehdään useita perättäisiä hankintaoikaisuja.

Lainvalmisteluaineistossa lakiuudistuksen yksi tavoite oli hankintaoikaisulla vähentää markkinaoikeuteen tulevien valitusten määrää. Edellä esitetyn valossa näyttää siltä, että hankintaoikaisulla ei tavoitetta voida saavuttaa, koska asianosaisten kannalta on edelleen tärkeää laittaa vireille valitus markkinaoikeuteen vaikka tekisi sen kanssa yhtä aikaisesti vaatimuksen hankintaoikaisusta. Tämä johtuu käytännössä siitä, että hankintaoikaisu ei katkaise valitukselle asetettua määräaikaa ja koska hankintaoikaisu ei ole pakollinen menettely ennen valituksen tekemistä. Hankintaoikaisun luonne virheen korjaamismenettelyn sekä oikaisuvaatimusmenettelyn välimaastossa on syy siihen miksi hankintaoikaisulla ei saavuteta edellä mainittua tavoitetta vähentää markkinaoikeudelle tulevien valitusten määrää.

### **5.3 Hankintaoikaisu hankintayksiköiden hallintomenettelyssä**

Hankintaoikaisut ovat osa hankintayksiköiden, siis eri julkisten organisaatioiden tai niiden määräysvallassa olevien organisaatioiden, hallintomenettelyä. Jotta hankintaoikaisusta saisi konkreettisemmän käsityksen on syytä tarkastella esimerkkien kautta sitä, miten hankintaoikaisu näkyy hankintayksiköiden hallintomenettelyssä. Samalla on kuitenkin syytä todeta, että hankintayksiköiden hallintomenettelyt varsin tavallisesti poikkeavat toisistaan.

Muun muassa jo kunnallisen itsehallinnon nojalla, voi kunta hankintayksikkönä luoda, sikäli kun hallintolain mukaista menettelyn minimitasoa ei aliteta, haluamansa mallin hallintomenettelyyn.

Hankintaoikaisujen määrää tai sisältöä ei seurata tai tilastoida minkään viranomaisen tai erityisen tahon, kuten Kuntaliiton, toimesta. Kun seuraa kuntien päätöksentekoa, niin näyttää kuitenkin siltä, että hankintaoikaisun käyttöönotto hankintayksiköissä on ollut ripeää ja mutkatonta.

Seuraavassa Ylöjärven Vesi liikelaitoksen johtokunnan päätöksessä 20.04.2011 / 40 § käsiteltiin hankintaoikaisua, joka koski tarjouspyynnön tulkinallisuutta. Vaikka hankinnan kokonaisarvo jäi alla kynnysarvojen ja siten hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, hankintayksikkö päättyi hankintaoikaisun käyttöön.

Jätevesiviemäreiden tv-kuvaus ja huolto, puitesopimus 2011 - 2012 / Lassila&Tikanoja Oyj:n hankintaoikaisu.

Tällä kertaa ei ollut hankintayksikön itseoikaisusta, vaan kyseessä oli asianosaisen hankintaoikaisuvaatimus. Alkuperäinen päätös, johon haettiin oikaisua, oli pääpiirteissään seuraava:

Ylöjärven kaupungin kunnallistekninen suunnittelu on Ylöjärven Vesi liikelaitoksen toimeksiannosta kilpailuttanut jätevesiviemäreiden tv-kuvaukseen ja huoltoon liittyviä palveluita.

Tarjouspyyntö julkaistiin HILMA järjestelmässä 25.2.2011 ja lähetettiin kirjallisessa muodossa viidelle eri palveluntarjoajalle. Tarjouksen jätti kolme palveluntarjoajaa.

Saatujen tarjousten perusteella kaikki tarjouksen jättäneet tahot pystyvät toimittamaan tilaajan toivomia palveluita. Sopimuskaudella hankkeet toteutetaan ja toimittaja valitaan aina hankekohtaisesta.

1. Eerola Yhtiöt Oy / Lokapalvelu Häme Oy
2. Lassila & Tikanoja Oyj
3. Kaivopumppu M. Kulmala Oy

Toimitusjohtajan esityksestä johtokunta päätti

1. hyväksyä kaikki tarjouksen jättäneet tahot jätevesiviemäreiden tv-kuvaus ja huolto 2011 – 2012 puitesopimuksen piiriin,
2. että tv-kuvausten tilausjärjestys on selosteosan mukainen,
3. että tuntityöt tilataan hankekohtaisesti ja ensisijaisesti siltä taholta, joka palvelun edullisimmin voi tuntihintojen perusteella suorittaa.

Päätöksestä on nähtävissä kunnallishallinnon monimuotoisuus, sillä peruskunnan organisaatioyksikkö, Ylöjärven kaupungin kunnallistekninen suunnittelu, on vastannut hankintamenettelystä Ylöjärven Vesi liikelaitoksen toimeksiannosta. Toisin sanoen liikelaitos on tilannut peruskunnalta kilpailuttamista. Useissa kunnissa kilpailuttamismenettely on tehty organisatorisesti toisin päin, jolloin hankintamenettely on ulkoistettu erillisen oikeushenkilön toteutettavaksi. Tässä tapauksessa on muistettava, että liikelaitos ja kaupunki ovat sama oikeushenkilö.

Yksi asianosainen, eli tarjouksen jättänyt yritys, teki päätöksestä hankintaoikaisun katsoessaan kilpailevan yrityksen eli toisen asianosaisen tarjouksen olleen tarjouspyynnön vastainen seuraavasti:

Lassila & Tikanoja on jättänyt Ylöjärven Vesi liikelaitoksen päätöksestä hankintaoikaisun, koska katsoo Eerola Yhtiöt Oy / Lokapalvelu Häme Oy:n tarjouksen olleen tarjouspyynnön vastainen. Perusteena hankintaoikaisulle on, että tarjouspyynnön on tekstikohta "Henkilöstön osalta oletetaan kalustojen käsittelyyn ja kuljettamiseen tarvittavan ja siten kuuluvan 2 henkilöä."

Vaikka hankintaoikaisun kohdalla ei kuulemisvelvoitetta ole, niin hankintayksikkö tiedusteli hankintaoikaisun saapumisen jälkeen tarjoajilta, kuinka he olivat tulkinneet kyseisen sanamuodon lähettämällä tarjoajille seuraavan kyselyn:

"Pyytäisin nyt teiltä kaikilta, jota hankintasopimus koskee, sähköpostitse selvityksen siitä miten olette tulkinneet alla olevan lauseen puitesopimustarjouspyynnössä.

”Henkilöstön osalta oletetaan kalustojen käsittelyyn ja kuljettamiseen tarvittavan ja siten kuuluvan 2 henkilöä.”

Tulkitsetteko asiaa siten, että

- a) Viemäreiden kuvauksessa on mukana 2 henkilöä / auto ja viemäreiden pesussa 2 henkilöä / auto ja jos töitä tehdään yhtä aikaa samassa kohteessa, niin 4 paikalla on yhteensä henkilöä.
- b) Viemäreiden kuvauksessa on mukana 2 henkilöä / auto ja pesussa 2 henkilöä / auto ja jos töitä tehdään yhtä aikaa samassa kohteessa, niin paikalla on yhteensä 2 henkilöä. 1 henkilö / kuvaus / pesuauto
- c) Kaikissa kohteissa on aina mukana sekä pesu että kuvaus ja henkilöstöä on mukana aina 2-henkilöä?
- d) Vai miten nämä on ajateltu? "

Hankintayksikkö turvautui myös Kuntaliiton lakiosaston apuun oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Kuntaliiton vastauksessaan päätyi suosittamaan kahta vaihtoehtoa, joista ensimmäisen mukaan hankintayksikkö jättäisi alkuperäisen hankintapäätöksen voimaan. Toisen ratkaisuehdotuksen mukaan hankintayksikön tulisi pyytää täsmennykset koskien tulkinnanvaraista kohtaa ja tehdä täsmennettyjen vertailukelpoisten tietojen pohjalta uuden hankintapäätöksen. Kuntaliiton lisäksi hankintayksikkö konsultoi ulkopuolista yritystä sen selvittämiseksi, miten kunnan eli hankintayksikön hankintaohje säänteli hankintamenettelyä. Hankintaprosessin lopputuloksena oli seuraavanlainen päätösesitys, joka hyväksyttiin yksimielisesti:

Ylöjärven Vesi liikelaitoksen johtokunta päättää muuttaa päätöstään seuraavasti:

1. Johtokunta toteaa, että Eerola Yhtiöt Oy/Lokapalvelu Häme Oy:n tarjous ei ole tarjouspyynnön mukainen.
2. Johtokunta päättää, että jätevesiviemäreiden tv-kuvauksista ja huollosta pyydetään uusi täsmennetty tarjous vuosille 2011-2012.
3. Johtokunta oikeuttaa toimitusjohtajan tekemään hankintapäätöksen puolestaan.

Kun käsillä olevaa hankintaoikaisu tarkastelee kokonaisuutena, niin hankintaoikaisuun käsittelyprosessi hankintayksikössä on ollut vaiheikas. Hankintayksikön tukeutumien hankintalainsäädännön soveltamisalan



ulkopuolelle jäävässä hankinnassa Kuntaliiton lakiosastoon sekä ulkopuoliseen yritykseen, antaa kuvan siitä, että hallintomenettelyssä ja hallintomenettelyn osaamisessa on hankintayksiköllä vielä kehittämisen varaa. On huomattava, että hankintayksikön alkuperäisestä, sekä myös hankintaoikaisun johdosta tekemästä päätöksestä, ei voi valittaa markkinaoikeuteen, mutta kunnallisvalituksen sekä hallintolain mukaisen oikaisuvaatimuksen tekeminen on mahdollista. Toisaalta, jos hankintayksikkö olisi käsitellyt tulkintakysymystä hallintolain mukaisena asiavirheen korjaamisena, näyttäisi menettely täyttäneen asianosaisten kuulemisvelvoitteen.

Kuopion kaupungin tilahallinnon johtokunnan päätöksessä 30.8.2011 / 64 § käsiteltiin oikaisuvaatimusta rakennushistoriaselvitystä koskevaan hankintapäätökseen seuraavasti:

Kuopion kaupunki oli päättänyt hankkia Vuorelankatu 5-7 (e. Sokeainkoulu) koskevan rakennushistoriallisen selvityksen tarjouspyynnössä tarkemmin todetulla tavalla. Hankinnan ennakoitu arvo oli päätelty kaupungin aiempien vastaavien kansalliset kynnsarvot alittavien hankintojen mukaisesti ja tarjouspyynnöt oli lähetetty neljälle eri tarjoajalle.

Kaupunginarkkitehti oli 23.5.2011 §:ssä 5 tekemällään päätöksellä päättänyt, että Vuorelankatu 5-7 (e. Sokeainkoulu) rakennushistoriallisen selvityksen tekijäksi valitaan Arkkitehtitoimisto Hannu Puurunen Oy.

Ark-byroo on valittanut kaupunginarkkitehdin 23.5.2011 tekemästä päätöksestä markkinaoikeuteen. Valituksessa on vaadittu päätöksen kumoamista ja Ark-byroon valitsemista rakennushistoriallisen selvityksen tekijäksi valituskirjelmästä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Ark-byroo on lisäksi tehnyt kaupunginarkkitehdin 23.5.2011 tekemästä päätöksestä kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen.

Kaupunginarkkitehti on 18.7.2011 §:ssä 7 tekemällään hankintaoikaisulla kumonnut ja poistanut 23.5.2011 tekemänsä päätöksen ja ratkaissut asian uudelleen siten, että hankinta keskeytetään päätöksestä tarkemmin ilmenevillä perusteilla. Hankintaoikaisussa on todettu, että 23.5.2011 tehdyn päätöksen tultua kumotuksi ja poistetuksi, mainittua päätöstä koskeva Ark-byroon tekemä oikaisuvaatimus on tämän vuoksi rauennut.

Kaupunginarkkitehti, eli hankintayksikkö, tekemällään hankintaoikaisulla kumosi ja poisti 23.5.2011 tekemänsä päätöksen, jonka mukaan rakennushistoriallisen selvityksen tekijäksi oli valittu Arkkitehtitoimisto Hannu Puurunen Oy. Lisäksi hankintayksikkö ratkaisi asian uudelleen siten, että ko. rakennushistoriallista selvitystä koskeva pienhankinta keskeytettiin.

Ark-byroo, eli asianosainen, teki oikaisuvaatimuksen, koskien kaupunginarkkitehdin 18.7.2011 tekemää hankintaoikaisua ja päätöstä keskeyttää hankinta. Oikaisuvaatimuksen tekijä Ark-byroo vaati, että päätös kumottaisiin. Vaatimuksen perusteena oli, että 23.5.2011 tehdyn päätöksen osalta ei olisi saanut tehdä hankintaoikaisua, koska mainitusta päätöksestä oli jo tehty oikaisuvaatimus ja valitus markkinaoikeuteen, ja sen vuoksi asia olisi tullut käsitellä tilahallinnon johtokunnassa, tai ainakaan hankintapäätöstä ei olisi saanut poistaa siten, että hankinta keskeytetään. Virheellinen hankintapäätös olisi tullut korjata siten, että rakennushistoriallisen selvityksen tekijäksi valitaan valituksen laatija.

Hankintayksikkö lähti päätöksen perusteluissaan siitä, että vaikka kaupunginarkkitehti on 23.5.2011 tehnyt päätöksen hankinta-asiassa ja tästä päätöksestä on valitettu markkinaoikeuteen ja päätöksestä on tehty oikaisuvaatimus, niin kaupunginarkkitehti on voinut tehdä hankintaoikaisun itseoikaisun ja ratkaista asian uudelleen. Tämä mahdollisuus oli, koska hankintaoikaisu oli tehty säädetyssä määräajassa ja koska hankintasopimusta ei ollut tehty.

Hankintaoikaisu voidaan tehdä kaikista hankintapäätöksistä ja sen voi lainsäädännön mukaisesti tehdä alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Hankintaoikaisun tekemistä ei ole rajoittanut vireillä olevat muutoksenhaut. Koska hankintayksikkö oli ilmoittanut asianosaisille ja markkinaoikeudelle hankintaoikaisun vireille tulosta, niin hankintaoikaisua tehtäessä ei tapahtunut menettelyvirhettä. Hankintaoikaisun myötä 23.5.2011 tehty päätös kumottiin ja poistettiin, joten mainittua päätöstä koskeva oikaisuvaatimus raukesi. Hankintaoikaisu tehtiin seuraavasta syystä:

Kaupunginarkkitehti on voinut tekemällään uudella päätöksellä keskeyttää ko. hankinnan. Tämä perustuu siihen, että kaupungin on tarkoitus hankkia rakennushistorialliset selvitykset puitejärjestelyinä ja samalla selvitysten teettämiseen on tulossa kaupungin harkitsemissa tarkennuksissa ja muutoksissa, jotka ohjaavat paremmin kaupungin tulevaa kaavoitustyötä.

Edellä lausutut seikat huomioon ottaen kaupunginarkkitehdin 18.7.2011 tekemä päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä kaupunginarkkitehti ole päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutoinkaan lainvastainen.

Hankinnan keskeyttäminen hankintaoikaisuna edellä mainitusta syystä on hankintalain valossa mielenkiintoinen. Hankintaoikaisun tarkoituksena on korjata lain soveltamisessa tapahtunut virhe. Hankintayksikkö ei kuitenkaan perusteluissaan ottanut kantaa siihen, oliko tapahtunut sellainen lain soveltamiseen liittyvä virhe, joka olisi oikeuttanut hankintaoikaisun käyttämiseen. Sen sijaan hankintaoikaisua käyttäen keskeytettiin hankintamenettely, koska hankintayksikkö jäi odottamaan ”kaupungin harkitsemissa tarkennuksissa ja muutoksissa”.

## **6 Oikaisuvaatimus ja oikaisumenettely**

### **6.1 Yleistä oikaisumenettelystä**

Vaikka hallinto on vahvasti normitettua, on hallinto edelleen inhimillistä toimintaa. Jokainen hallinnollinen ratkaisu on ihmisen tekemä ja perustuu inhimilliseen harkintaan. Näin ollen on siis varsin luonnollista, että hallinnossa syntyy virheitä. Käytännössä hallintopäätöksen virheellisyys voi johtua menettelyn virheistä taikka ratkaisun sisältöön liittyvän harkinnan virheistä. Hallinnossa syntyy lukematon määrä päätöksiä, jonka luonnollisena seurauksena myös virheellisiä päätöksiä syntyy runsaasti.

Oikeusvaltion perusteisiin kuuluu se, että hallintopäätöksen lainmukaisuus ja aineellinen oikeellisuus voidaan tarvittaessa saattaa uudelleen arvioitavaksi. Hallintopäätöksen menettelyyn tai aineelliseen ratkaisuun voi hakea muutosta.

Hallinnon oikeusturvajärjestelmässä on eri keinoja päätösten virheiden korjaamiseksi. Tämä voidaan tehdä paitsi asiavirheen korjaamismenettelyn avulla, niin myös oikaisuvaatimuksella.<sup>115</sup>

Oikaisujärjestelmässä kertaalleen hallintoviranomaisen päätöksellä ratkaistu asia on uudelleen käsiteltävänä samassa hallintoviranomaisessa, ja tuolla hallintoviranomaisella on oikeus muuttaa, eli oikaista, aikaisemmalla päätöksellä ratkaistua asiaa. Oikaisumenettelyn ydin on siinä, että hallintoviranomaisella on päätöksen oikeusvoimavaikutuksen sitä estämättä rooli oikaisuvaatimuksessa väitetyn virheen korjaamisessa. Hallintoviranomainen antaa oikaisumenettelyssä oikeusturvaa asianosaiselle konkreettisessa tilanteessa. Tämän lisäksi oikaisumenettelyllä turvataan hallinnon asiakkaiden yhdenmukaisuutta ja yleistä luottamusta hallintoviranomaisten toimintaan.<sup>116</sup>

On siis huomioitava, että oikaisumenettely on viranomaislähtöinen eikä tuomioistuiniähtöinen oikeusturvakeino. Viranomaislähtöisten oikeusturvakeinojen on kehitetty Suomessa lakiperusteisesti aikaisemmin kolmen peruslinjan varassa<sup>117</sup>.

Ensimmäinen kehittämissuunta koskee hallintolaissa, siis hallinnon päätöksentekoa koskevassa yleislaissa, säädettyä itseoikaisua. Hallintolain mukaiset itseoikaisukeinot ovat asiavirheen korjaaminen eli varsinainen itseoikaisu sekä kirjoitusvirheen korjaaminen eli tekninen itseoikaisu. Vastaavan tyyppisiä säädöksiä on myös erityislaeissa.<sup>118</sup>

Toinen viranomaislähtöisten oikeusturvakeinojen kehittämissuunta käsittelee oikaisuvaatimuksen kytkemistä valitukseen. Tuolloin oikaisumenettelyn voidaan katsoa olevan osa muutoksenhakua, josta käytetään nimitystä valitukseen sidottu oikaisu. Käytännössä päätöksen tehnyt viranomainen voi valituksen

---

<sup>115</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010, s. 353.

<sup>116</sup> Halila, *Aer* 2011, s. 7.

<sup>117</sup> Halila, *Aer* 2011, s. 7; Kts. henkilötietolain 22.4.1999/523.

29 §, verotusmenettelystä annetun lain 18.12.1995/1558.

55 § ja 56 § sekä sairausvakuutuslain 21.12.2004/122417:3 § ja 5 §.

<sup>118</sup> Halila, *Aer* 2011, s. 7.

pohjalta ratkaista asian valituksessa ilmoitettujen vaatimusten mukaisesti tai muussa tapauksessa siirrettävä valitus valitusviranomaisten käsiteltäväksi.<sup>119</sup>

Kolmas kehittämislinjaus on valituksen pakollisen esivaiheen muodostava oikaisuvaatimusjärjestelmä, josta käytetään myös nimitystä lakisääteinen itseoikaisu. Tämä kehittämislinjaus on vallitseva oikaisukeinojen joukossa. Lakisääteisessä itseoikaisussa hallintoviranomainen tutkii lain nojalla tehdystä oikaisuvaatimuksesta sen, rasittaako vaatimuksen kohteena olevaa hallintopäätöstä vaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän jälkeen asia voidaan saattaa toimivaltaisen valitusviranomaisen tutkittavaksi.<sup>120</sup>

Kolmen kehityslinjan lisäksi on olemassa joukko asian uudelleen käsittelyn muotoja, jotka eivät kuulun mihinkään edellä mainituista kehityslinjoista. Näitä asioita ovat muun muassa delegoituun toimivaltaan kuuluvat asiat, joiden käsittelyä kutsutaan myös hierarkkiseksi oikaisuksi.<sup>121</sup>

Hankintaoikaisu on uusi erityinen oikaisukeino, jota pidetään varsinaisen muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolisena menettelyinä<sup>122</sup>. Vaikka hankintaoikaisu rinnastetaan kirjallisuudessa lähinnä virheen korjaamiseen, vielä on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa epäselvää miten hankintaoikaisu asettuu edellä mainittuihin kehityslinjoin. Tällä hetkellä hankintaoikaisu asemoidaan kirjallisuuden perusteella virheen korjaamisen menettelyyn ja siten se näyttäisi kuuluvan ensimmäiseen kehityslinjaan, tosin erityislaissa säädettyinä.

## 6.2 Hallintolain mukainen oikaisu ja vertailua hankintaoikaisuun

Oikaisumenettelystä säädetään hallintolain 7 a luvussa<sup>123</sup>. Luku on uusi ja se on saatettu voimaan lailla hallintolain muuttamisesta<sup>124</sup>. Oikaisuvaatimusmenettely on siis lakisääteinen ja se perustuu eri hallinnonaloilla voimassa olevaan

---

<sup>119</sup> Halila, *Aer* 2011, s. 7.

<sup>120</sup> Halila, *Aer* 2011, s. 7.

<sup>121</sup> Halila, *Aer* 2011, s. 8; Kts. sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710 45 §.

<sup>122</sup> Halila, *Aer* 2011, s. 8.

<sup>123</sup> Hallintolaki 6.6.2003/434.

<sup>124</sup> Laki hallintolain muuttamisesta 11.6.2010/581.

erityislainsäädäntöön.<sup>125</sup> Hallintolain lisäksi esimerkiksi sosiaalihuoltolain 7 luvun luvussa säädetään oikaisuvaatimuksen käyttämisestä.<sup>126</sup>

Oikaisuvaatimusmenettelylle on tyypillistä, että vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla<sup>127</sup>. Esimerkiksi edellä mainitun sosiaalihuoltolain 7 luvun 45 §:n mukaan päätökseen, jonka viranhaltija on tehnyt, ei saa hakea muutosta valittamalla, vaan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen käsiteltäväksi.<sup>128</sup>

Oikaisuvaatimus on esivaihe varsinaiselle muutoksenhauille. Varsinainen muutoksenhaku valittamalla tuomioistuimeen on siis mahdollista vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen. Tällöin muutosta haetaan valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään. Lisäksi on huomattava, että mikäli ei tee oikaisuvaatimusta, menettää asianosainen oikeuden varsinaiseen muutoksenhakuun.<sup>129</sup>

Toisin kuin hankintaoikaisu, oikaisuvaatimus voi tulla vireille vain asianosaisen vaatimuksesta. Toisin sanoen oikaisuvaatimus on asianosaisaloitteinen oikeustoimi. Oikaisuvaatimusta voidaan pitää nopeana ja tehokkaana oikeusturvakeinona, mutta siitä huolimatta on huomattava, että oikaisuvaatimusmenettely on oikeuskeinona muutosidonnainen.<sup>130</sup> Hankintaoikaisu poikkeaa hallintolain mukaisesta oikaisuvaatimuksesta siten, että hankintaoikaisu voi tulla vireille sekä asianosaisen toimesta että viranomaisen itseoikaisuna.

Hallintolain 7 luvun 49 d § säätelee oikaisuvaatimuksen muodosta. Ensinnäkin oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti. Toiseksi oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon haetaan oikaisua ja millaista oikaisua vaaditaan ja

---

<sup>125</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, *Kuusikko* 2010 s. 353.

<sup>126</sup> Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.

<sup>127</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, *Kuusikko* 2010 s. 355.

<sup>128</sup> Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.

<sup>129</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, *Kuusikko* 2010 s. 355.

<sup>130</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, *Kuusikko* 2010 s. 355.

kolmanneksi on ilmoitettava millä perusteilla oikaisua vaaditaan.<sup>131</sup> Vireille saattamisen yhteydessä on muistettava, että oikaisuvaatimuksen perille toimittaminen hallintoviranomaiseen on lähettäjän vastuulla<sup>132</sup>. Toisin kuin hallintolain mukainen oikaisuvaatimus, hankintaoikaisu ei ole sidottu kirjalliseen vireille saattamiseen, eli asia voidaan saattaa vireille vapaamuotoisesti. Vaatimus hankintaoikaisusta voidaan saattaa vireille vaikkapa suullisesti ilmoittamalla.

Oikaisuvaatimus on sidottu määräaikaan, sillä hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Määräaika on ehdoton, sillä ao. lainkohdan 2 momentin mukaan jos oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa, oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta. On huomioitava, että määräaika lasketaan tiedoksisaannista eikä esimerkiksi päätöksentekoaikajankohdasta.<sup>133</sup> Hankintaoikaisun vireille saattamisessa on kaksi erillistä määräaikaa, joista asianosaiselle kuuluva tiedoksisaannista laskettava määräaika on 14 päivää ja viranomaisen itseoikaisulle säädetty määräaika on 60 päivää, joka lasketaan päätöspäivämäärästä.

Hallintolain 7 luvun 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä toimivaltaiselle viranomaiselle. Toimivaltainen viranomainen ilmenee asianosaiselle oikaisuvaatimusohjeista. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi olla eriytetty hallintopäätöksen tehneestä viranomaisesta. Hyvin tyypillisesti oikaisuvaatimuksen käsittelee erillinen lautakunta tai lautakuntatyyppinen toimielin.<sup>134</sup> Esimerkiksi sosiaalityöntekijän virkavalintaa koskevaan hallintopäätökseen voi tehdä asianosainen, vaikkapa virkaa hakenut henkilö, oikaisuvaatimuksen, joka käsitellään kunnan sosiaalilautakunnassa.

Hankintalain 81 §:n mukaan hankintayksikkö voi ottaa hankintaoikaisun käsiteltäväksi. Sanamuodosta on tulkittavissa, että vaatimus hankintaoikaisusta tehdään päätöksen tehneelle viranomaiselle, vaikka nimenomaista vaatimusta

---

<sup>131</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 355.

<sup>132</sup> Halila, Aer 2011, s. 127.

<sup>133</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 356.

<sup>134</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 356.

ei hankintalaissa laissa olekaan. Sanamuoto, toisin kuin hallintolaissa, ei sulje pois vaatimuksen tekemistä jollekin muulle taholle. Tällaiset tilanteet edellyttäisivät kuitenkin jaettua toimivaltaa hankintapäätöksen tekemisessä. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun kilpailuttaminen ja hankintapäätöksen tekeminen on ulkoistettu esimerkiksi kunnan liikelaitokselle tai osakeyhtiölle.

Oikaisuvaatimusmenettelyä pidetään nopeana menettelytapana. Tämä johtuu paljolti siitä, että hallintolain 7 luvun 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Oikaisuvaatimuksen käsittelylle ei kuitenkaan ole asetettu määräaikaa, vaan käsittelyn aikataulu on viranomaisen harkinnassa. Lähtökohtaisesti on selvää, että perusteetonta viivästystä viranomaisen on syytä käsittelyssä välttää. Tosiasia kuitenkin on, että käsittelyaika riippuu paljon viranomaisen käytössä olevista resursseista.<sup>135</sup> Hankintaoikaisun kohdalla ei ole hankintalaissa nimenomaisesti velvoitettu hankintayksikköä käsittelemään hankintaoikaisua kiireellisesti, mutta selvää on, että kuten hallintolain mukaisessa oikaisumenettelyssä on hankintaoikaisunkin käsittelyssä syytä välttää perusteetonta viivytystä.

Hallintolain 7 luvun 49a§:ssä säädetään oikaisuvaatimusmenettelyn suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Asianomaisessa lainkohdassa todetaan, että luvun säädöksiä sovelletaan myös, jos virkamiehen päättämä asia on ennen muutoksenhakua saatettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Koska oikaisuvaatimus voidaan tehdä yleensä sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella, on oikaisuvaatimusta käsittelevällä toimivaltaisella viranomaisella erittäin laaja harkintavalta. Kun oikaisuvaatimus saapuu toimivaltaiseen viranomaiseen, hallintolain 7 luvun 49 f §:n mukaisesti oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomaisen on tehtävä ratkaisu siitä, kielletäänkö päätöksen täytäntöönpano tai määrätäänkö päätöksen toimeenpano keskeytettäväksi. Ao. lainkohdan mukaan täytäntöönpanon kieltämis- tai keskeytysasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea erikseen muutosta.<sup>136</sup> Hankintalain 82 §:n mukaan myös hankintaoikaisua käsittelevä

---

<sup>135</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, *Kuusikko* 2010 s. 356.

<sup>136</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, *Kuusikko* 2010 s. 357.



viranomainen voi keskeyttää täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. Täytäntöönpanon kieltämisen sekä keskeyttämisen osalta hallintolain mukainen oikaisuvaatimus sekä hankintaoikaisumenettely vastaavat toisiaan. Hankintaoikaisu kuitenkin eroaa hallintolain mukaisesta oikaisumenettelystä siinä, että hankintaoikaisu voidaan tehdä vain laillisuusperusteella ja mitään tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaa ei hankintayksiköllä ole.

Kun viranomaisen on ottanut oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen, on toimivaltaisella viranomaisella mahdollisuus päätyä kolmeen erilaiseen lopputulokseen, joista säädetään hallintolain 7 luvun 49 g §:ssä. Ensinnäkin otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä. Toiseksi viranomainen voi kumota käsillä olevan hallintopäätöksen tai kolmanneksi viranomainen voi hylätä oikaisuvaatimuksen.<sup>137</sup> Myös hankintaoikaisun kohdalla hankintayksikkö voi päätyä kolmeen eri ratkaisuun eli hankintapäätöksen korjaamiseen tekemällä uuden ratkaisun, virheellisen hankintapäätöksen kumoamiseen eli menettelyn keskeyttämiseen sekä hankintaoikaisuvaatimuksen hylkäämiseen. Tosin viimeksi mainittu ratkaisuvaihtoehto ei liene hankintayksikön itseoikaisun kohdalla mahdollinen.

Markkinaoikeus on todennut ratkaisun MAO:594/10 perusteluissa hankinnan keskeytyksen olevan mahdollista seuraavasti: Sastamalan Tukipalvelu Oy on ilmoittanut 15.10.2010 tekemällään päätöksellä kumonneensa 1.9.2010 tekemänsä hankintapäätöksen ja keskeyttäneensä hankintamenettelyn. Hankintalain 80 §:n esitöissä (HE 190/2009 vp s. 55) todetulla tavalla hankintaoikaisun lopputuloksena voi olla uuden hankintapäätöksen sijasta myös hankintamenettelyn keskeyttämispäätös. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö kumottuaan valituksenalaisen 1.9.2010 päivätyn päätöksensä ja päätettyään hankintamenettelyn keskeyttämisestä on poistanut päätöksen hankintaoikaisuna. Valittaja on ilmoittanut, ettei sillä ole enää asiassa oikeussuojan tarvetta. Kun valittajalla ei ole muutoinkaan tarvetta saada markkinaoikeuden perusteltua päätöstä, markkinaoikeus poistaa asian käsittelystään antamatta pääasiasta ratkaisua.

---

<sup>137</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 357.

Oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimivaltainen viranomaisen oikaisuvaatimusta käsitellessään voi hallintolain 7 luvun 49 g §:n 2 momentin mukaan tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta myös virheen korjaamista koskevan päätöksen siten kuin hallintolain 50–53 §:ssä säädetään.<sup>138</sup> Toisin sanoen oikaisuvaatimus ei estä hallintolain mukaista virheen korjaamiseen tähtäävää menettelyä. Hankintaoikaisu poikkeaa tältä osin hallintolain mukaisesta oikaisuvaatimuksesta, sillä hankintaoikaisu on virheen korjaamiseen tähtäävä oikaisumenettely. Hankintaoikaisun kohdalla, vaikka hankintalaissa oikaisu-termiä käytetäänkin, ei ole mahdollista suorittaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan hankintaoikaisulla pyritään päätöksessä olevien virheellisen lainsoveltamisen korjaamiseen.

## ***7 Asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen ja vertailua hankintaoikaisuun***

Viranomaisella on oikeus korjata virheitään oma-aloitteisesti, jolloin puhutaan viranomaisen itseoikaisusta. Ne keinot, jotka oikeuttavan päätöksen tehneen hallintoviranomaisen muuttamaan tekemäänsä päätöstä, kuuluvat hallinnon sisäiseen oikeusturvaan. Hallintoviranomaisen itseoikaisun ydin koskee päätöksessä olevan selvän ja kiistattoman virheen korjaamista.<sup>139</sup>

Asia- ja kirjoitusvirhesäännösten tarpeellisuutta on perusteltu hallinnon tehokkuutta ja toimivuutta koskevilla näkökohdilla. Erityisesti itseoikaisua on pidetty yksinkertaisena ja nopeana menettelynä normaaliin muutoksenhakuprosessiin verrattuna.<sup>140</sup>

Itseoikaisumenettelyn katsotaan vakiinnuttaneen asemansa hallinnollisena oikaisukeinona. Itseoikaisun suorittaminen muutoksenhaun asemasta on

---

<sup>138</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 357.

<sup>139</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 357.

<sup>140</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 357.

asianosaisen kannalta tarkoituksenmukainen ja yksinkertainen keino saada päätöksessä oleva virhe korjatuksi.<sup>141</sup>

## 7.1 Asiavirheen korjaaminen

Päätöksessä olevan virheen korjaamisesta säädetään hallintolain 8 luvussa, jossa käsitellään asiavirheen sekä kirjoitusvirheen korjaamista. Asiavirheen määritelmä on hallintolain 8 luvun 50 §:n 1 momentissa 1 kohdassa, jonka mukaan viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Asiavirheen käsite pitää sisällään ilmeisyysvaatimuksen, jonka mukaan virheen on oltava itsestään selvä ja luonteeltaan kiistaton.<sup>142</sup>

Selvityksellä tarkoitetaan tietoja asiassa olevista tosiseikoista, joiden avulla hallintoviranomainen harkitsee, täytyvätkö laissa säädetyt edellytykset ratkaisun tekemiselle. Selvityksen virheellisyys tarkoittaa käytännössä sitä, että päätöksen perusteena olevat tosiseikat eivät ole vastanneet todellisuutta. Selvityksen puutteellisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että päätöksen tekemisen kannalta tarpeellisia tosiseikkoja ei ole arvioitu riittävästi tai niiden selvittäminen on ollut puutteellista. Toisaalta tilanteessa, jossa viranomaisen ei ole asian käsittelyn yhteydessä hankkinut päätöksen tekemiseksi tarvittavia tietoja ja selvityksiä, on kyse selvittämisvelvollisuuden laiminlyönnistä, joka päätöstä rasittava menettelyvirhe.<sup>143</sup>

Ilmeisen väärä lainsoveltaminen on silloin ollut kyseessä, kun hallintoviranomaisen tekemä päätös on sisällöltään lainvastainen. Kyseessä voi olla tilanne, jossa viranomaisen ratkaisu on perustunut väärän lain soveltamiseen. Käytännössä on kuitenkin yleisempää, että hallintoviranomainen on päätöstä tehdessään soveltanut lakia väärin tulkitsemalla säännöksen

---

<sup>141</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 358.

<sup>142</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 358.

<sup>143</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 358.

sisältöä virheellisesti.<sup>144</sup>Tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun viranomaisen tulkitsee lain kirjainta sanamuotoaan laiveammin.

Yleensä tulkintaan liittyviä virheitä syntyy usein silloin, kun sovellettavissa säädöksissä on jätetty hallintoviranomaiselle laaja harkintavalta asian ratkaisemiseksi. Lisäksi tulkintaan liittyviä virheitä syntyy tilanteissa, jossa lainsäätäjä on jättänyt säännöksiin avoimia lauseita tai epämääräisiä käsitteitä.<sup>145</sup> Eli usein virheitä syntyy tilanteissa, joissa lainsäätäjä on jättänyt käsitteiden määrittelyn oikeuskäytännön varaan.

Viranomaisen harkintavaltaa rajoittaa vaatimus säädösten kiistattomasta väärintulkinnasta koskien sekä ratkaisun tekemiseen vaikuttavia selvityksiä koskevaa virheellisyyden selvyyttä että virheellisen lain soveltamisen ilmeisyyttä. Toisin sanoen viranomaisten toimivalta koskee vain ilmeisten ja selvien virheiden korjaamista. Ilman siihen nimenomaisesti oikeuttavaa säädöstä hallintoviranomainen ei saa muuttaa tekemäänsä päätöstä ottamalla asian uudelleen käsiteltäväksi ja arvioimalla päätöksen perusteena olevia oikeudellisia tosiseikkoja kokonaan uudelleen. Tämä johtuu hallinnon sisäisen oikeusturvan rakenteesta, jonka mukaan muutoksenhaku käsitellään joko riippumattomassa tuomioistuimessa tai ylemmän viranomaisen toimesta.<sup>146</sup> Myös hankintaoikaisun perusta on virheellisen laintulkinnan korjaamisessa, tosin hankintaoikaisussa ei vaadita selvää ilmeisyyttä lainsoveltamisen virheellisyydeltä.

Hallintolain 8 luvun 50 §:n 1 momentin 3 nojalla jos päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, niin viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Lainkohdan mukaan myös menettelyvirhe voidaan korjata asiavirheenä. Menettelyvirhe tarkoittaa sitä, että viranomaisen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä eli viranomaisen päätöksentekomenettelyssä on tapahtunut virheitä. Hallintomenettelyn

---

<sup>144</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 359.

<sup>145</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 359.

<sup>146</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 359.

edellytykset ovat ehdottomia.<sup>147</sup> Menettelyn edellytysten ehdottomuus johtaa tietysti siihen, että pienikin puute synnyttää herkästi puutteen edellytyksissä ja menettelyvirheitä syntyy vääjäämättä osana inhimillistä hallintotoimintaa.

Se, että itseoikaisumahdollisuus koskee käsittelyn yhteydessä syntyviä menettelyvirheitä, on sekä viranomaisen että asianosaisen kannalta joustava ratkaisu. Menettelyvirheiden itseoikaisun tarkoituksena on nopeuttaa ja yksinkertaistaa hallintokäytäntöjä sekä vähentää varsinaisia muutoksenhakuja. On huomattava, että menettelyvirheeltä ei edellytetä, että menettelyvirhe johtaa asianosaisen kannalta eri ratkaisuun.<sup>148</sup>

Hallintolain 8 luvun 50 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Edellytyksenä on se, että uuden selvityksen tulee saattaa hallintoviranomaisen jo tekemä päätös uuteen valoon ja on asianosaisen kannalta virheellinen.<sup>149</sup> Selvitykseltä edellytetään siis olennaisuutta eli selvityksen tulee tuoda esille sellaisia seikkoja joilla on yksiselitteisesti ja selvästi vaikutusta päätöksen lopputulokseen.

Hallintoviranomaisella ei ole velvollisuutta asiavirheen korjaamiseen, vaan asiavirheen korjaaminen perustuu aina viranomaisen omaan harkintaan. Näin ollen asianosaisella ei ole subjektiivista oikeutta saada asiavirhe oikaistuksi. Tämä käy ilmi hallintolain 8 luvun 50 §:n 1 momentista jossa todetaan, että viranomainen *voi* poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Viranomaisen ei siis tarvitse poistaa sitä. Hallintolain 8 luvun 53 §:n mukaan päätökseen, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla.<sup>150</sup>

Lähtökohtaisesti viranomaisen tulisi lähteä virheen korjaamista koskevassa harkinnassa siitä, että viranomainen korjaa virheelliset päätöksensä mikäli

---

<sup>147</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 359.

<sup>148</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 360.

<sup>149</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 360.

<sup>150</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 361.

asiavirheen korjaamisen edellytykset täytyvät, sillä se lisää hallinnon tehokkuutta ja se tukee hallintotoimen oikeellisuutta. On huomattava, että asiavirheen käsittely ei ole hallintoviranomaiselle täysin vapaata harkintaa, sillä harkitessaan virheen korjaamiseen ryhtymistä, viranomaisen tulee ottaa huomioon hallintolain 2 luvun mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet sekä laillisuusperiaate.<sup>151</sup>

Viranomaisen voi kieltäytyä virheen korjaamisesta kahdesta syystä. Ensinnäkin viranomaisen voi kieltäytyä silloin kun virheen sisällöstä on epäselvyyttä tai erisuuntaisia tulkintoja. Toiseksi viranomaisen voi kieltäytyä virheen korjaamisesta tarkoituksenmukaisuus syistä eli tilanteissa, joissa korjaamisvaatimuksen kohteena olevasta päätöksestä on vireillä oikaisuvaatimus tai muutoksenhaku. Lisäksi on syytä mainita, että toimivalta virheen korjaamiseksi kuuluu yksinomaisesti päätöksen tehneelle viranomaiselle.<sup>152</sup> Hankintaoikaisussa viranomaisen voi korjata vaatimuksen johdosta ilmenneen virheen. Toisin sanoen hankintaoikaisun kohdalla ei voi kieltäytyä ratkaisemasta oikaisuvaatimusta, mutta virheenkorjaamisvelvoitetta ei synny laintulkinnan virheellisyydestä hankintaoikaisun kohdalla.

## 7.2 Asianosaisen suostumus

Hallintolain 8 luvun 50 §:n 2 momentin mukaan päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Mikäli päätöksen korjaaminen johtaa asianosaisen kannalta myönteiseen lopputulokseen, ei asianosaisen suostumusta tarvita. Toisin sanoen asianosaisen saatavan suostumuksen tarve riippuu siitä korjataanko päätös asianosaisen kannalta myönteiseen tai kielteiseen suuntaan.<sup>153</sup> Hankintaoikaisu eroaa tässä tapauksessa siten, että asianosaisen suostumusta ei tarvita.

Suostumusedellytystä on rajoitettu siten, että korjattaessa päätöstä asianosaiselle myönteisesti ei suostumusta edellytetä. Suostumus on tällaisissa

---

<sup>151</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 362.

<sup>152</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 362.

<sup>153</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 362.

tilanteissa katsottu tarpeettomaksi, sillä se että asiaosainen kieltäytyisi hänelle myönteisestä virheen korjaamisesta, on lähinnä teoreettinen ongelma. Lisäksi suostumuksen edellyttäminen asianosaisten kannalta myönteisten korjaustilanteiden yhteydessä ei sopisi yhteen hallinnon tehokkuusvaatimuksen kanssa.<sup>154</sup>

Asiaosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita ao. lainkohdan mukaan silloin, kun virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Tällöin tarkoitetaan tilanteita, jossa virhe johtuu asianosaisen vilpillisestä menettelystä, asianosaisen erehdyksestä tai asianosaisen huolimattomuudesta. On huomattava, että asianosaiselta ei edellytetä tahallisuutta.<sup>155</sup>

Asianomainen säännös lähtee siitä, että suostumusta ei tarvita kun virhe on johtunut asiaosaisen omasta menettelystä. Mikäli virhe on johtunut jonkun toisen asianosaisen menettelystä, tarvitaan suostumus muilta asianosaisilta. Tällainen tilanne saattaa tulla vireille hallintopäätöksissä, jotka koskevat useita asianosaisia.<sup>156</sup> Hankintaoikaisussa ei asianosaisen suostumusta tarvita tai kuulemista ei edellytetä, kun hankintapäätöstä korjataan asianosaisen kannalta kielteisesti.

Suostumuksen pyytämättä jättämiseen liittyy myös toinen rajoitus, joka koskee virheen ilmeisyyttä. Vaatimus virheen ilmeisyydestä edellyttää myös asianosaisen menettelystä johtuvalta virheeltä vastaavan laista kiistattomuutta ja selvyyttä kuin asiavirheen korjaamisessakin.<sup>157</sup>

Luottamuksensuojaperiaatteen kannalta katsottuna suostumuksen pyytämättä jättämistä ei pidetä ongelmallisena silloin, kun virhe johtuu asianosaisen omasta menettelystä. Lähtökohtana on se että vilpillinen menettely tai laiminlyönti ei tarvitse luottamuksen suoja.<sup>158</sup>

---

<sup>154</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 363.

<sup>155</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 363.

<sup>156</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 363.

<sup>157</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 364.

<sup>158</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 364.

### 7.3 Kirjoitusvirheen korjaaminen

Hallintolain 8 luvun 51 §:n mukaan viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe. Viranomaisella on siis velvollisuus korjata virhe. Kirjoitusvirheellä tarkoitetaan sellaista teknistä tai teknisluotoista kirjoitus- tai laskuvirhettä, joka ilmenee päätöksestä ja on syntynyt päätöksen laatimisvaiheessa. Oleellista kirjoitus- tai laskuvirheen kohdalla on, että niiden johdosta päätöksen sisältö ei vastaa sitä tilannetta, jota päätöksellä on koetettu järjestää.<sup>159</sup>

Viranomaisen korjaamisvelvoitteessa ei viranomaiselle ole annettu harkinnan mahdollisuutta, sillä viranomaiselle on kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin verrattavan virheen kohdalla korjaamisvelvollisuus. Viranomainen voi korjata virheen vain silloin kun se tulee virheestä tietoiseksi. Toisin sanoen korjaamatta jättämistä, tilanteissa jossa viranomainen ei ole tietoinen, ei voida pitää sellaisena menettelyvirheenä, johon voisi hakea muutosta.<sup>160</sup>

Kirjoitus- tai laskuvirheen tai muun vastaavan virheen korjaaminen ei edellytä asiaosaisen suostumusta. Hallintolain 8 luvun 51 §:n 2 momentin mukaan rajoituksena kuitenkin on, että virhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Lainsäätäjä ei ole määritellyt mitä on katsottava kohtuuttomaksi, vaan asia on jätetty oikeuskäytännön varaan.<sup>161</sup> Tällaista kohtuuttomuusharkintaa ei hankintaoikaisun kohdalla ole, vaan hankintayksikkö voi korjata lainsoveltamisessa syntyneen kun katsoo sen tarpeelliseksi.

Hallintolain 8 luvun 52 § säätelee menettelystä korjaamisasiassa. Ao. lainkohdan 2 momentin mukaan pääsäätonä on, että viranomainen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Lainkohdassa ei ole määritelty sitä, onko kyseessä päätöksen tehnyt

---

<sup>159</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 365.

<sup>160</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 366.

<sup>161</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 367.



viranomainen, joten myös muulla kuin päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus ja velvollisuus virheen korjaamiseen. Virheen korjaaminen on myös sidottu määräaikaan sillä aloite tai vaatimus virheen korjaamiseksi on tehtävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.<sup>162</sup>

Virheen laadulla on hallintolain 8 luvun 52 §:n 2 momentin mukaan vaikutusta korjaamismenettelyyn. Asiavirheen korjaaminen nimittäin edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös, kun taas kirjoitusvirhe korjataan korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. Kirjoitusvirheen korjaaminen ei siis edellytä asian uudelleen käsittelyä, vaan päätöksen tekniset virheet voi korjata ja asianosaiselle annetaan asiassa toimituskirja, josta selviää tehdyt korjaukset.<sup>163</sup> Tässä kohdin hankintaoikaisu eroaa teknisestä virheen korjaamisesta, sillä hankintaoikaisusta on aina annettava ratkaisu eli myös silloin kun vaatimus hankintaoikaisusta ei johda hankintapäätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen.

On huomattava, että hallintolain 8 luvun 52 §:n 2 momentin mukaan Asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta. Lisäksi on huomioitava, että virheen korjaaminen ja siitä toimituskirjan antaminen on asianosaiselle maksutonta 52 §: 3 momentin nojalla. Hankintaoikaisun kohdalla taasen kuulemisvelvoitetta ei lakiin ole kirjattu.

Käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeytettäväksi. Tästä on hallintolain 8 luvun 53 §:n 1 momentissa nimenomainen säädös, joka turvaa sen, että asianosaisen oikeusturva ei vaarannu virheellisen päätöksen vuoksi ja että aineelliseen lopputulokseen päästään mahdollisimman yksinkertaisesti ja nopeasti.<sup>164</sup>

Asianomaisen lainkohdan 2 momentin mukaan samanaikainen muutoksenhaku ei estä virheen korjaamista sillä, jos korjattavaan päätökseen on haettu

---

<sup>162</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 368–369.

<sup>163</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 369–370.

<sup>164</sup> Niemivuo, *Keravuori-Rusanen, Kuusikko* 2010 s. 371.

oikaisua, muutosta tai siitä on vireillä erikseen säädetty menettely, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava tälle viranomaiselle. Ao. lainkohdassa mainitulla ilmoitusvelvollisuudella pyritään siihen, että virhettä ei mahdollisesti käsitellä kahteen kertaan. Hallinnon tehokkuuden kannalta on katsottu, että korjaamisasian käsittely tulisi suorittaa ennen kuin muutoksenhakuelimessä annetaan asiasta ratkaisu. On myös tärkeää huomata, että korjaamisasian käsittely ei vaikuta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen. Lisäksi ao. lainkohdan 3 momentissa on todettu, että päätökseen, jolla viranomaisen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla<sup>165</sup>

Kun verrataan hankintaoikaisua hallintolain mukaiseen virheen korjaamiseen, on huomattava, että hankintaoikaisu ei sulje pois hallintolain mukaista virheen korjaamista. Käytännössä siis jos hankintapäätöksestä on tehty hankintaoikaisu, voidaan kyseistä päätöstä korjata hallintolain mukaisesti silloin kun virheen korjaamisen edellytykset ovat olemassa. On huomattava kuitenkin se, että hankintaoikaisu kuitenkin sulkee pois mahdollisuuden hallintolain mukaiseen oikaisumenettelyyn.

## **8 Yleistä oikeusvarmuudesta ja oikeusturvasta**

Jotta hankintaoikaisua vaikuttavuutta oikeusturvakeinona voidaan arvioida, on tarkasteltava hallinto-oikeuden oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta sekä purettava oikeusturvan käsite analysoitavaan muotoon. Tässä yhteydessä oikeusturvan käsite vastaa oikeussuojan käsitettä, jota käytetään monissa yhteyksissä synonyyminä oikeusturvan käsitteelle. Hankintalaissa käytetään oikeusturva -termiä<sup>166</sup>, joten myös tässä työssä on päädytty käyttämään hankintalain kanssa yhtäläistä terminologiaa.

---

<sup>165</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010 s. 372.

<sup>166</sup> Hankintalain IV osan otsikossa käytetään oikeusturva -termiä. Otsikko kuuluu: Yhteiset säännökset hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekemisestä, oikeusturvakeinoista sekä erinäiset säännökset.

Oikeusturvan tehtävä on vahvistaa oikeusvarmuutta ja turvata oikeusvarmuuden toteutuminen yksikön ja julkisen vallan välisessä suhteessa. Oikeusturva on oikeusvarmuuden tae ja keino jolla oikeusvarmuutta voidaan toteuttaa. Oikeusturvaan sisältyy lainmukaisuuden menettelylliset takeet sekä ne oikeudelliset keinot, joilla voi yksityinen voi toteuttaa oikeuksiaan ja suojata oikeusasemaansa suhteessa viranomaiseen.<sup>167</sup>

### 8.1 Oikeusvarmuuden periaate

Oikeusvarmuuden käsitettä ei ole selkeästi tai tarkkarajaisesti määritelty kansallisessa lainsäädännössämme saati eurooppaoikeudellisissa oikeuslähteissä. Oikeusvarmuus edellyttää lainkäytöltä<sup>168</sup> ennakoitavuutta, jonka tulee liittyä tosiasioihin ja relevanttiin normistoon. Analyttisen oikeustieteen edustajat ovat katsoneet oikeusvarmuuden periaatteen edellyttävän, että oikeusvaikutuksia omaavien päätösten tulee olla ennakoitavia ja hyväksyttäviä.<sup>169</sup>

Oikeusturvaodotus, joka liittyy oikeusvarmuuden periaatteeseen pitää sisällään kaksi seikkaa. Ensinnäkin oikeusturva edellyttää lainkäytöltä mielivallan ja ennakoimattomuuden kieltoa. Toiseksi lainkäytön tulee olla materiaalisesti oikeudenmukaista ja sen tulee vastata tapahtuneita tosiseikkoja. Mielivallan kielto korostaa formaalia oikeusvarmuuden periaatetta, jonka ansiosta lainkäytössä on meneteltävä niin, että yhteiskunnan toimijat voivat suunnitella toimintansa rationaalisesti. Lainkäytön ennakoimattomuus on taasen eliminoidavissa vain siten, että lainkäytössä syntyneet ratkaisut perustellaan rationaalisesti.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Mäenpää 2005, s. 1.

<sup>168</sup> Lainkäyttö on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti. Kyseessä ei ole siis lainkäyttö pelkästään prosessioikeudellisessa mielessä, sillä hankintaoikaisu ei ole tuomioistuimessa toteutettava oikeusturvakeino. Tästä huolimatta hankintaoikaisua peilataan käsillä olevaan teoreettiseen viitekehykseen oikeusvarmuudesta ja oikeusturvasta.

<sup>169</sup> Raitio 2006, s. 248-249.

<sup>170</sup> Raitio 2006, s. 249.

Lainkäytön legitimitettä on arvioitava rationaalisen hyväksyttävyyden (*rational acceptability*) avulla. Oikeusvarmuuden periaate toteutuu vain silloin kun tehtyä päätöstä voidaan pitää laillisena, päätökseen johtaneet neuvottelut ovat edenneet rationaalisesti ja tehty päätös ei ole ristiriidassa yleisen moraalinormiston kanssa. Tehdyn päätöksen tulee olla mielekäs ja hyväksyttävä (*reasonable*). Toisin sanoen ei riitä, että päätös on pelkästään ennakoitavissa oleva. Lainkäytön rationaalinen hyväksyttävyys sekä mielekkyys ja hyväksyttävyys muodostavat mittapuun (*yardstick*) oikeudellisen ratkaisun legitimitetille.<sup>171</sup>

Oikeusvarmuuden periaate ei yksinään synny lainkäytön ennakoitavuudella. Laki tai lainkäyttö ei voi olla pätevää, mikäli se ei ole hyväksyttävää. Lainkäytön pätevyyttä on jaoteltu perinteisesti kolmeen eri kategoriaan vaikkakin jaottelut eroavat sisällöllisesti toisistaan jonkin verran. Rautio on analogisesti tulkiten johtanut Wróblewskin systeemisestä, faktuaalisesta ja aksiologisesta normien pätevyyttä koskevasta mallista seuraavat oikeusvarmuuden periaatetta täsmentävät käsitteet:

- 1) muodollinen oikeusvarmuus
- 2) faktuaalinen oikeusvarmuus ja
- 3) aineellinen oikeusvarmuus.<sup>172</sup>

Faktuaalinen oikeusvarmuus kuvaa lainkäytön jatkuvuutta ja tehokkuutta. Oikeussääntöjen faktuaalinen pätevyys merkitsee tapauskohtaista tehokkuutta, eli tietyn säännön noudattamista aina kun käsillä oleva sääntö soveltuu tapaukseen. Periaatteiden tehokkuudessa on taas kyse systeemitehokkuudesta, eikä periaatteen soveltuvuudesta yksittäiseen oikeustapaukseen. Toisin sanoen periaatteet ja säännöt ovat oikeusnormeina erilaisia. Periaatteet voivat olla osa voimassa olevaa oikeutta vaikka niitä ei olisi sovellettu yhteenkään oikeustapaukseen. Periaatteet voivat esimerkiksi vaikuttaa siihen miten sovellettavat säädökset valitaan. Oikeusvarmuuden

---

<sup>171</sup> Rautio 2006, s. 249-250.

<sup>172</sup> Rautio 2006, s. 251.

kannalta on tärkeää, että ennakoitavuus voi toteutua silloin kun lainkäytössä tosiasiallisesti vaikuttavat normit tunnistetaan.<sup>173</sup>

Aineellisen oikeusvarmuuden periaate kytkeytyy nimenomaisesti siihen, että oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa hyväksyttävyyys kytkeytyy tulkintaratkaisun materiaaliseen sisältöön, eikä ratkaisun perusteluihin. Toisin sanoen jokaisen oikeudellisen ratkaisun hyväksyttävyyys lunastetaan sillä, että ratkaisu vastaa oikeuskulttuurin vakiintuneita arvoja ja tietoja todellisuudesta.<sup>174</sup>

Oikeusvarmuuden periaatteella on liityntäkohtia yleisiin oikeusperiaatteisiin. Hallinto-oikeuden valossa oikeusvarmuuteen liittyvistä yleisistä oikeusperiaatteista keskeisimpiä on periaate, jonka mukaan viranomaisten tulee noudattaa heitä sitovia säännöksiä ja vakiintuneita käytänteitä (*patere legem quam ipse fecisti*), jotka ovat perusteltavissa oikeuskäytännön avulla. Tämä yleinen oikeusperiaate on yksi luottamuksensuojan periaatteen osatekijöistä.<sup>175</sup>

Viranomaisten velvollisuudella noudattaa heitä sitovia säännöksiä on yhtymäkohtansa myös hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen. Tämä lakisidonnaisuuden vaatimus merkitsee sitä, että viranomaisten on toiminnassaan noudatettava oikeusnormeja.<sup>176</sup>

Hallinto-oikeuden valossa oikeusvarmuus tarkoittaa viranomaisten päätöksenteon lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta. Oikeusvarmuus edellyttää viranomaisten päätösten pysyvyyttä, jolloin viranomaisen ei voi ilman lain toimivaltaa muuttaa lopullista päätöstään. Oikeusvarmuuteen sisältyy päätöksenteon lainmukaisuuteen kohdistuvan luottamuksen suojaaminen, oikeusjärjestykseen perustuvien oikeutettujen odotusten huomiointi ja päätöksenteon laatu, eli viranomaisen päätöksenteolta edellytetään asianmukaisuutta, hyväksyttävyyttä, avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta.<sup>177</sup>

---

<sup>173</sup> Rautio 2006, s. 252.

<sup>174</sup> Rautio 2006, s. 254.

<sup>175</sup> Rautio 2006, s. 256-257.

<sup>176</sup> Mäenpää 2004, s. 34.

<sup>177</sup> Mäenpää 2005, s. 1-2.

Mäenpää jakaa oikeusvarmuuden jakaa kolmeen eri ulottuvuuteen, jotka ovat muodollinen, materiaallinen ja laadullinen oikeusvarmuus. Hallinto-oikeudessa oikeusvarmuuden muodollinen ulottuvuus tarkoittaa sitä, että viranomaisen toiminnan tulee olla sisällöllisesti lainmukaista, objektiivista ja johdonmukaista. Hallinnon lainalaisuus, viranomaisen menettely ja harkintavallan käyttö sekä muutoksenhaun turvaavat prosessuaaliset säädökset ovat oikeusvarmuuden muodollisen oikeusvarmuudet osatekijöitä.<sup>178</sup>

Oikeusvarmuuden materiaallinen ulottuvuus hallinto-oikeudessa sisältää viranomaisen hallintotoiminnan lainmukaisuuden lisäksi hallintotoiminnan sisällöllisen oikeudellisuuden, jotka edellyttävät tilannesidonnaisuutta harkintavallan käytössä, suhteellisuutta päätöksenteossa sekä oikeudenmukaisuutta ratkaisukäytännöissä.

Oikeusturvaa voidaan pitää keinona oikeusvarmuuden toteuttamiseksi, jolloin oikeusturvan saatavuus ja toteutuminen ovat tärkeitä oikeusvarmuuden toteutumisen kannalta. Oikeusturva voidaan erotella muodolliseen, materiaaliseen sekä laadulliseen ulottuvuuteen. Muodollinen oikeusturva takaa päätöksenteon ja menettelyn lainmukaisuuden, jolloin tarkoituksena on nimenomaisesti taata yksilölle lainmukainen ratkaisu yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa asiassa. Materiaalinen oikeusturva pitää sisällään viranomaisen harkintavallan käytön ja oikeuksien toteutumisen. Laadullinen oikeusturva kattaa viranomaisen menettelyn asianmukaisuuden ja julkisten palveluiden laadun.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Mäenpää 2005, s. 2-3.

<sup>179</sup> Mäenpää 2005, s. 4-5.

## 8.2 Oikeusturva perustuslain valossa

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 2 luvun 21 §:ssä<sup>180</sup>. Oikeudesta oikeusturvaan saadaan tukea Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksesta, johon Suomi liittyi tietyin varauksin vuonna 1989. Sopimus tuli Suomea sitovana voimaan vuotta myöhemmin vuonna 1990. Perustuslain 21 §:n tausta on Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen 6 artiklassa sekä sen tulkinnossa.<sup>181</sup>

Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla käsittelee yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeusturva tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

On huomattava, että 21 §:n 1 momentissa mainitaan oikeus saada oikeusturvaa myös muiden viranomaisten kuin tuomioistuinten toimesta. Perustuslain valossa ei siis ole estettä sille, että yksilö saa asiansa käsitellyksi myös muissa kuin tuomioistuimiksi luonnehdittavissa instansseissa.<sup>182</sup>

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

---

<sup>180</sup> Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

<sup>181</sup> Ulkoasiainministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla 63/1999.

<sup>182</sup> *Saraviita* 2005, s. 479.

Momentissa mainittu hyvä hallinto viittaa hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, joihin katsotaan kuuluvan nopea ja asianmukainen menettely, käsittelyn julkisuus, kuulemisoikeus, päätöksen perusteleminen, hallinnon palveluperiaate, virkatoiminnan puolueettomuus ja objektiivisuus sekä käsittely toimivaltaisessa viranomaisessa. Ennen kaikkea hyvään hallintoon kuuluu oikeus hakea muutosta ja laajemminkin oikeusturvan saatavuus.<sup>183</sup>

Lisäksi tässä yhteydessä on paikallaan mainita myös hallinnon lainalaisuuden vaatimus, jonka ytimen muodostavat lainalaisuusperiaate sekä lakisidonnaisuuden vaatimus. Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuuden vaatimus ovat mielestäni oikeusturvan ja oikeusturvaodotusten kannalta keskeisiä vaatimuksia. Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallintopäätöksen lainmukaisuus on, kuten jo edellä todettiin, voitava saattaa ulkopuolisen lainkäyttöelimen tutkittavaksi.<sup>184</sup>

### 8.3 Oikeusturvan jaottelua

Hallinto-oikeudessa oikeusturvassa on kysymys yksilön oikeuksien turvaamisesta yksilön ja julkisen vallan välisessä suhteessa. Oikeusturvan keskeisenä tarkoituksena on suojata yksityisen oikeuksia, etuja ja vapautta suhteessa viranomaisten toimintaan. Lisäksi oikeusturvan tarkoituksena on turvata yksilön oikeuksien toteutuminen käytännössä.<sup>185</sup>

Yksityisen ja julkisen vallan välisessä suhteessa oikeusturva voidaan jaotella subjektiiviseen ja objektiiviseen oikeusturvaan. Subjektiivinen oikeusturva tarkoittaa menettelyjä, jolla yksilö voi saada suojaa omalle oikeusasemalleen sekä vapauspiirilleen. Toisaalta se tarkoittaa myös sitä, että subjektiivisen oikeusturvan turvin yksilö voi toteuttaa omia oikeuksiaan ja etujaan.

---

<sup>183</sup> Saraviita 2005, s. 479-480, Siitari-Vanne 2000, s. 1214.

<sup>184</sup> Mäenpää 2004, s. 145-145.

<sup>185</sup> Mäenpää 2005, s. 5; Mäenpää 2008, s. 386; Mäenpää 2011, s. 333.



Muutoksenhakuoikeus sekä sitä aikaisemmin tapahtuvat erilaiset oikaisu- ja korjausmenettelyt toimivat nimenomaisesti oikeusturvan takeena<sup>186</sup>.

Mäenpään mielestä muutoksenhaun tueksi tarvittaisiin myös muunlaisia oikeusturvakeinoja, jotka painottaisivat enemmän oikeusturvan laadullista ulottuvuutta. Mäenpää näyttää ajattelevan, että muutoksenhaku painottaa oikeusturvan muodollista ja materiaalista ulottuvuutta. Objektiiivinen oikeusturva painottaa julkisen päätöksenteon lainmukaisuutta sekä lainvastaisten päätösten kumoamista ja korjaamista.<sup>187</sup>

Objektiiivisessa oikeusturvassa on aktiivinen elementti, joka tarkoittaa sitä, että julkisen vallan on turvattava perustuslain 22 §:n nojalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan on siis toimittava aktiivisesti oikeusturvan edellytysten varmistamiseksi ja toteuttamiseksi.<sup>188</sup>

Oikeusturvan takeet voidaan jakaa myös ajallisesti kahteen pääryhmään, eli ennaltaehkäisevään ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Keskeisenä ajallisena jakajana toimii hallintopäätöksen tai muun hallintotoimen suorittaminen. Hallintopäätös siis rajaa sen, kummalla puolella oikeusturvajaottelua kussakin tilanteessa ollaan. Ennaltaehkäisevät eli preventiiviset oikeusturvan keinot liittyvät ajallisesti ennen päätöksentekoa tapahtuvaan toimintaan. Tällöin pääpaino on hallinnon menettelyn sääntelyssä.<sup>189</sup>

Ennaltaehkäisevän oikeusturvan tärkein lähtökohta on hallinnon lainalaisuus. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lisäksi perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> Mäenpää 2005, s. 5.

<sup>187</sup> Mäenpää 2005, s. 5.

<sup>188</sup> Mäenpää 2005, s. 5; Hallila, Aer 2011, s. 1.

<sup>189</sup> Mäenpää 2005, s. 6.

<sup>190</sup> Mäenpää 2005, s. 5-7.

Oikeusturvan jälkikäteisen eli korjaavat takeet kohdistuvat hallinnossa tapahtuneeseen virheeseen, laiminlyöntiin, lainvastaiseen menettelyyn tai muuhun oikeuden loukkaamiseen. Jälkikäteisen oikeusturvan tarkoituksena on korjata edellä mainittu virhe ja varmistaa aineellisen oikeuden toteutuminen.<sup>191</sup>

Oikeusturvan jälkikäteiset eli korjaavat takeet koskevat jo tehtyä hallintotoimea tai – päätöstä. Jälkikäteisen oikeusturvan päämuotoina hallinto-oikeudessa ovat päätöksen korjaaminen sekä muutoksenhaku. Päätöksen korjaaminen voi tapahtua viranomaisen omasta aloitteesta jolloin se on hallintomenettelyä, kun taas muutoksenhaku on hallintoprosessia.<sup>192</sup>

Onko niin, että jälkikäteinen ja ennaltaehkäisevä oikeusturva ovat negatiivisessa riippuvuussuhteessa toisiinsa. Hankintaoikaisun kohdalla voidaan lähteä siitä, että jälkikäteisen oikeusturvan parantaminen itseoikaisulla luo tilanteen, jossa ennaltaehkäisevään oikeusturvaan ei julkisen toimijan tarvitse panostaa. Toisin sanoen itseoikaisu hankintaoikaisuna antaa mahdollisuuden laveampaan laintulkintaan hankintamenettelyssä siis ennen hankintapäätöksen tekemistä.

Hallintomenettelyssä käsiteltävistä oikeusturvakeinoista keskeisimmät ovat päätöksen tai menettelyn korjaaminen sekä päätöksen oikaiseminen, joka tehdään oikaisuvaatimuksen johdosta. Myös asian uudelleen käsittely on samassa viranomaisessa, on yksi tapa korjata virheellistä päätöstä tai menettelyä.<sup>193</sup>

Muutoksenhaku on osa hallintoprosessia ja sitä voidaan pitää tärkeimpänä oikeusturvan keinona. Yleisin muutoksenhaun muoto on valitus, jota käyttämällä on mahdollista muuttaa tai kumota viranomaisen hallintopäätös. Muutoksenhaun tärkeää asemaa ilmentää se, että oikeus muutoksenhakuun on nimenomaisesti turvattu perustuslain 21 §:ssä.<sup>194</sup>

---

<sup>191</sup> Mäenpää 2005, s. 7.

<sup>192</sup> Mäenpää 2005, s. 6.

<sup>193</sup> Mäenpää 2005, s. 7.

<sup>194</sup> Mäenpää 2005, s. 7.

Yksilön kannalta oikeusturvan merkittävyyteen vaikuttaa mahdollisuus turvautua oikeusturvakeinoihin mahdollisimman pian koetun oikeudenloukkauksen jälkeen. Myöhään saatu oikeusturva vähentää oikeusturvan todellista merkitystä.<sup>195</sup> Esimerkiksi silloin kun viranomaisen päätöksenteko tulee lähelle yksilön perusoikeuksia, mahdollisuus turvautua joutuisasti oikeusturvakeinoihin on yksilön kannalta tärkeää. Esimerkkeinä perusoikeuksia lähelle tulevasta päätöksenteosta voidaan pitää lastensuojelulain mukaista huostaanottopäätöstä taikka päättämistä toimeentulolain mukaisesta toimeentulotuesta.<sup>196</sup> On selvää, että toimeentulotuen ollessa ihmisarvoisen elämän turvaava viimesijainen taloudellinen tuki, on toimentulotukeen liittyvän oikeusturvan oltava saatavilla joutuisasti.

#### 8.4 Tehokkaan oikeusturvan elementit

Yksilöiden oikeuden toteutumiseksi oikeusturvakeinojen on oltava tehokkaita. Oikeudellinen tehokkuus tarkoittaa oikeuksien tosiasiallista toteutumista, oikeusjärjestelmän vaikuttavuutta sekä yksittäisen oikeusturvakeinon laatua ja ominaisuuksia. Tehokkuus on oikeusturvan yksi laadullinen elementti oikeusturvan saatavuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin rinnalla.<sup>197</sup>

Tehokas oikeusturva koostuu eri vaatimuksista. Ensinnäkin oikeusturva edellyttää institutionaalista tehokkuutta eli päätöksentekijän tulee olla riippumaton suhteessa oikeusriidan osapuoliin. Toisekseen edellytetään toimivaltatehokkuutta, joka tarkoittaa sitä, että viranomaisella tulee olla valta korjata tapahtunut oikeuden loukkaus ja että tehdyt päätökset saadaan laitettua täytäntöön. Kolmanneksi oikeusturvalta on edellytettävä materiaalista tehokkuutta, eli oikeusturvakeinojen tulee olla tosiasiallisesti käytettäviä eikä pelkästään teoreettisia. Neljänneksi tehokas oikeusturva muodostuu eri oikeusturvakeinojen yhdessä muodostamasta kumulatiivisesti tehokkaasta oikeusturvasta.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> Mäenpää 2005, s. 7.

<sup>196</sup> Lastensuojelulaki 13.4.2007/417 sekä Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.

<sup>197</sup> Niemi 2010, s. 262.

<sup>198</sup> Niemi 2010, s. 265.

## 8.5 Oikeusturvakeinot ja -menettelyt

Viranomaisen virheellisen hallintopäätöksen korjaamiseksi tai ehkäisemiseksi on olemassa eri oikeusmenettelyjä, jotka ovat jaoteltavissa eri tavoin. Menettelyt voidaan jakaa hallintokoneiston sisäisiin menettelyihin, jossa hallintokoneiston sisäinen hallinnollinen järjestelmä korjaa itseohjautuvasti päätöksenteossa syntyneet virheet. Toinen pääasiallinen tapa korjata päätöksenteossa syntyneet virheet on saattaa asia valituksella eli muutoksenhaulla hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>199</sup>

Korjaamiseen tähtäävät oikeusmenettelyt voidaan jakaa myös kolmeen pääryhmään. Nämä ryhmät ovat 1) hallintomenettely, 2) hallintoprosessi sekä 3) yleinen lainkäyttö. Pääryhmät eivät muodosta yhteistä kokonaisuutta, vaan niiden sisällöt vaihtelevat muun muassa oikeusvaikutusten osalta.<sup>200</sup>

Hallintomenettelyssä on kysymys siitä, että hallintopäätöksessä tapahtunut virhe voidaan korjata päätöksen tehneen viranomaisen toimesta. Hallintomenettelyyn katsotaan kuuluvan myös hallintokantelu, jonka tarkoituksena on saattaa uudelleen arvioitavaksi hallintopäätöksen lainvastaisuus, menettelyn virheellisyys tai muuten huono hallintotoiminta.<sup>201</sup> Huonoa hallintotoimintaa on esimerkiksi palveluperiaatteen laiminlyönti tai jopa viranhaltijan tai virkamiehen asiaton käytös hallinnossa asioivaa yksilöä kohtaan.

Hallintomenettelyssä tapahtuva hallintokantelun voidaan katsoa kuuluvan viranomaistoiminnan valvontaan, jota suorittavat eri instanssit kuten esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri tai aluehallintovirastot. Kanteluita käsittelevillä viranomaisilla ei pääsäännön mukaan ole toimivaltaa muuttaa annettua hallintopäätöstä. Kantelu voi kuitenkin

---

<sup>199</sup> Mäenpää 2008, s. 286; Mäenpää 2011, s. 335.

<sup>200</sup> Mäenpää 2005, s. 9.

<sup>201</sup> Mäenpää 2005, s. 9.

johtaa muistutuksen antamiseen, ylimääräiseen muutoksenhakuun tai jopa virkavastuun toteutumiseen.<sup>202</sup>

Onko hankintaoikaisu hallintomenettelyssä käsiteltävä ja oikaisuvaatimusmenettelyyn kuuluva oikeusturvakeino, joka on erityislain nojalla säädetty ja jolla on yhtymäkohdat hallintomenettelyn piiriin kuuluvan korjaamismenettelyn kanssa vai onko hankintaoikaisu asia-, menettely- ja kirjoitusvirheen korjaamismenettelyä, joka on nimetty oikaisuksi ja jolla on yhtymäkohdat oikaisumenettelyyn?

Seuraavaksi esitetään hallinto-oikeudelliset oikeusturvakeinot pääpiirteissään. Hallintomenettelyssä käsiteltävät asiat sekä mahdolliset käsittelykeinot ovat kuvattuna taulukossa 1.

<b>Hallintomenettely</b>	
<b>Käsiteltävät asiat</b>	<b>Käsittelykeinot</b>
Asia-, menettely- ja kirjoitusvirheen korjaaminen	Korjaamismenettely (Hallintolain 50-53 §)
Päätöksen oikaiseminen	Oikaisuvaatimusmenettely (erityislaki)
Asian uudelleenkäsittely	Asian uudelleen vireillepano
Laillisuusvalvonta	Hallintokantelu, muistutus

Taulukko 1<sup>203</sup>

Hallintoprosessissa korjataan hallintopäätöksessä oleva virhe saattamalla se käsiteltäväksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa, jolloin virheellinen päätös voidaan kumota, palauttaa uudelleen ratkaistavaksi tai korjata. Hallintoprosessi saatetaan vireille joko muutoksenhaulla tai hakemuksella. Muutoksenhaun perusmuotona pidetään hallintovalitusta, kun taas kunnallisvalitus on laajasti käytetty kunnallisen päätöksenteon kohteena olevissa hallintopäätöksissä.

<sup>202</sup> Mäenpää 2005, s. 9.

<sup>203</sup> Mäenpää 2005, s. 10.

Hallintoriita, valitus sekä perustevalitus saatetaan vireille veroa, julkista saatavaa taikka hallintosopimusta koskevassa asiassa.<sup>204</sup>

Hallintoprosessissa käsiteltävät asiat sekä mahdolliset käsittelykeinot ovat kuvattuna taulukossa 2.

Hallintoprosessi	
Käsiteltävät asiat	Käsittelykeinot
Hallintopäätöksen muuttaminen tai kumoaminen	Hallinto- tai kunnallisvalitus
Lainvoimaisen päätöksen muuttaminen tai kumoaminen	Ylimääräinen muutoksenhaku (Hallintolain käyttölaki 58-68 §)
Julkisoikeudellista sopimusta koskevan riidan ratkaisu	Hallintoriita (hallintolain käyttölaki 69-70 §)
Veron tai julkisoikeudellisen saatavan muuttaminen	Valitus, perustevalitus

Taulukko 2<sup>205</sup>

Kolmas viranomaisen virheellisen hallintopäätöksen ehkäisemiseksi tähtäävä oikeusmenettelyn pääryhmä perustuu virkavastuun toteuttamisen yleisessä tuomioistuimessa. Tässä pääryhmässä olevilla keinoilla ei voida korjata, kumota tai palauttaa tehtyä hallintopäätöstä. Oikeusmenettelyn tavoitteena onkin ennaltaehkäistä viranomaisen lainvastaista menettelyä. Virkavastuu voi kohdistua sekä virheelliseen menettelyyn että virheelliseen hallintopäätökseen.

206

Virkavastuu perusta on perustuslain 118 §:ssä, jossa säädetään virkatoimen vastuusta. Asianomaisen pykälän mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista

<sup>204</sup> Mäenpää 2005, s. 10.

<sup>205</sup> Mäenpää 2005, s. 11.

<sup>206</sup> Mäenpää 2005, s. 10.

rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Yleisessä lainkäytössä käsiteltävät asiat sekä mahdolliset käsittelykeinot ovat kuvattuna taulukossa 2.

<b>Yleinen lainkäyttö</b>	
<b>Käsiteltävät asiat</b>	<b>Käsittelykeinot</b>
Rikosoikeudellinen virkavastuu	Tutkintapyyntö, rikosilmoitus ja syyte
Virkamiehen tai viranomaisen vahingonkorvausvastuu	Korvauskanne

Taulukko 3<sup>207</sup>

## **9 Pohdintaa hankintaoikaisusta**

Hankintaoikaisun luonteesta on huomattava se, että hankintaoikaisulla on merkitystä vain silloin kun lainsoveltamisvirhe on syntynyt hankintayksikön toimesta ja hankintayksikkö on valmis myöntämään virheen.<sup>208</sup> Kuopion Sosiaali- ja terveyslautakunta päätöksessään 17.8.2010/127§ on myöntänyt menettelyssä syntyneen virheen ja käsitellyt virhettä hankintaoikaisuna seuraavasti:

Vehkakoti Ay vaatii hakemuksessaan, että Kuopion sosiaali- ja terveyskeskus tekee oikaisun hankintapäätökseen palvelutuotteen 2B osalta ja vetoaa seuraaviin seikkoihin: palvelutuotteen 2B:n kohdalla pisteiden laskussa on virhe eli Vehkakoti Ay:n pisteet pitäisi olla 81,16p. Eli asukas on palvelukodissa ja osallistuu palvelukodin järjestämään päivätoimintaan €/hlö/vrk. Tarjottu hinta 105 € oli halvin ja sen piti tuottaa 25 pistettä. Nyt tarjoajalle on laitettu 10 pistettä.

Palvelutuotteen 2B tarjousvertailussa pisteiden laskussa on tapahtunut virhe. Tuotteelle ”asukas on palvelukodissa ja

<sup>207</sup> Mäenpää 2005, s. 11.

<sup>208</sup> Eskola, Ruohoniemi 2011, s. 396.

osallistuu palvelukodin järjestämään päivätoimintaan” Vehkakoti Ay on tarjonnut 105,00 €/hlö/vrk, joka on halvin tarjottu hinta. Edellä mainitun tuotteen kohdalla Vehkakoti Ay:n pisteiden tulee tarjouspyynnön mukaisesti olla 25. Näin ollen Vehkakodin Ay:n kokonaispisteeksi muodostuu 81,40 pistettä, mikä edullisuusjärjestyksessä oikeuttaa Vehkakoti Ay:n sijoittumaan toiselle sijalle.

Useissa tapauksissa hankintayksikkö on soveltanut lakia tietoisesti väärin tai pitäen virheellistä lainsoveltamista oikeana. Näissä tilanteissa on epätodennäköistä, että hankintayksikkö hankintaoikaisuvaatimuksen johdosta myöntää tehneensä virheen.<sup>209</sup>

Se, että hankintayksiköt soveltavat riskialttiisti ja usein väärin lainsäädäntöä ei voi johtua osaamisen puutteista. Hankintamenettely ei ole vaikeudeltaan muuta hallintomenettelyä tuntuvasti vaikeampaa ja osaamista hankintamenettelystä on julkisiin organisaatioihin kertynyt vuosien saatossa. Onhan nykyinenkin hankintalaki ollut voimassa jo muutaman vuoden. Näin ollen on hyvin todennäköistä, että hankintayksiköin tekemät lainsoveltamisvirheet ovat tietoisesti tehtyjä. Esimerkiksi osassa kuntia ei vielä riittävästi mielletä virheellisestä hankinnasta aiheutuvien haitallisten seuraamusten, etenkin rikosoikeudellisten seuraamusten ja hyvitysmaksuun tuomitsemisen, mahdollisuutta<sup>210</sup>.

## **9.1 Hankintaoikaisuun vaikutuksesta oikeusturvaan ja oikeusvarmuuteen**

Oikeusvarmuus tarkoittaa viranomaisten päätöksenteon lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta. Oikeusvarmuus edellyttää viranomaisten päätösten pysyvyyttä. Oikeusvarmuuteen sisältyy päätöksenteon lainmukaisuuteen kohdistuvan luottamuksen suojaaminen, oikeusjärjestykseen perustuvien oikeutettujen odotusten huomiointi ja päätöksenteon laatu, eli viranomaisen päätöksenteolta edellytetään asianmukaisuutta, hyväksyttävyyttä,

---

<sup>209</sup> Eskola, Ruohoniemi 2011, s. 396.

<sup>210</sup> Kalima, Häll, Oksanen 2007, s.20



avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta.<sup>211</sup> Hankintaoikaisun kohdalla päätöksen pysyvyys on kyseenalainen sillä hankintayksikkö voi muuttaa lainvoimaista päätöstä hankintaoikaisulla eli itseoikaisuna tai jonkin muun tahon tekemästä aloitteesta. Lisäksi on huomattava, että hankintaoikaisun johdosta tehty uusi päätös voidaan edelleen muuttaa uudella hankintaoikaisulla, joka edelleen omalla tavallaan horjuttaa ajatusta lainvoimaisen päätöksen pysyvyydestä.

Paikallaan on myös kiinnittää huomiota hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen, jonka ytimen muodostavat lainalaisuusperiaate sekä lakisidonnaisuuden vaatimus. Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuuden vaatimus ovat oikeusturvan ja oikeusturvaodotusten kannalta keskeisiä vaatimuksia. Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.<sup>212</sup> Perustuslakivaliokunta ei ottanut lainvalmisteluaineiston mukaan kantaa siihen miten hankintaoikaisu on nähtävissä ao. lainkohdan valossa. Hankintaoikaisuhan tarkoittaa sitä, että hankintayksikön ei käytännössä tarvitse niin tarkoin lakia noudattaa hankintamenettelyn aikana, sillä hankintaoikaisulla voi, mikäli virhe huomataan, korjata menettelyn aikana lain soveltamisessa syntyneitä virheitä.

Oikeusvarmuuden periaatteella on liityntäkohtia yleisiin oikeusperiaatteisiin. Hallinto-oikeuden valossa oikeusvarmuuteen liittyvistä yleisistä oikeusperiaatteista keskeisimpiä on periaate, jonka mukaan viranomaisten tulee noudattaa heitä sitovia. Tämä yleinen oikeusperiaate on yksi luottamuksensuojan periaatteen osatekijöistä.<sup>213</sup> Jos hankintayksikön tulee noudattaa hankintamenettelyssä tarkoin heitä sitovia sääntöjä, niin miksi hankintamenettelyissä tehdään jatkuvasti paljon valituksia markkinaoikeuteen? Onko niin, että yksi tekijä suureen ja alati kasvavaan valitusmäärään on luottamuksensuojaperiaatteen heikko toteutuminen juuri tarjouskilpailuja järjestävien julkisten organisaatioiden kohdalla? Toisin sanoen onko niin, että hankintayksikköjen tahtoon noudattaa lakia ei yleisesti enää luoteta?

---

<sup>211</sup> Mäenpää 2005, s. 1-2.

<sup>212</sup> Mäenpää 2004, s. 145-145.

<sup>213</sup> Rautio 2006, s. 256-257.

Oikeusturva voidaan jakaa ennen päätöstä vaikuttavaan oikeusturvaan sekä päätöksen jälkeiseen oikeusturvaan. Onko niin, että jälkikäteinen ja ennaltaehkäisevä oikeusturva ovat negatiivisessa riippuvuussuhteessa toisiinsa. Hankintaoikaisun kohdalla voidaan lähteä siitä, että jälkikäteisen oikeusturvan parantaminen itseoikaisulla luo tilanteen, jossa ennaltaehkäisevään oikeusturvaan ei julkisen toimijan tarvitse panostaa. Toisin sanoen itseoikaisu hankintaoikaisuna antaa mahdollisuuden laveampaan laintulkintaan hankintamenettelyssä siis ennen hankintapäätöksen tekemistä.

Joka tapauksessa mielestäni hankintaoikaisun säätäminen on synnyttänyt tilanteen, jossa on hyväksytty se, että viranomaisen eli tässä tapauksessa hankintayksikkö tekee virheitä hankintamenettelyssä joko tietoisesti tai tiedostamattomasti. Nämä hankintamenettelyssä syntyvät virheet ovat oire, jonka lääkitsemiseksi säädettiin hankintaoikaisu. Varsinaiseen sairauteen, eli soveltamisvirheiden syntymiseen syihin, ei hankintalain uudistuksessa puututtu.

Oikeusturvaa hankintaoikaisun sääntelytarkkuuden näkökulmasta tarkasteltuna lainsäätäjän on pitänyt tavoitella seuraavia perusarvoja:

- 1) Lain selvyys ja ymmärrettävyys, jolloin lainlaatija käyttää selviä ja yleisesti hyväksytyjä ilmaisuja erityisesti kohdetahon näkökulmasta.<sup>214</sup> Hankintaoikaisua koskeva sääntely on yksiselitteistä, vaikka hankintaoikaisu nimityksenä ja menettelyn kategorisointi lain esitöissä virheen korjaamiseksi ovat keskenään ristiriitaisia.
- 2) Sääntöjen helppo käytettävyys, jolla pyritään turvaamaan lain soveltaminen ja hyödyntäminen ilman huomattavaa vaivaa.<sup>215</sup> Tältä kohdin voidaan hankintaoikaisua koskevan sääntelyn olevan onnistunutta. Hankintayksiköt näyttävät ottaneen hankintaoikaisun käyttöön varsin laajalti.
- 3) Säännösten kyky edistää sitä tavoitetta, jota varten ne on säädetty.<sup>216</sup> Tältä osin voidaan hankintaoikaisua koskevan sääntelyn epäonnistuneen. Hankintalain oikeusturvauudistuksen tavoitteena oli se,

---

<sup>214</sup> Tala 2010, s.108

<sup>215</sup> Tala 2010, s.108

<sup>216</sup> Tala 2010, s.108

että oikeussuojajärjestelmän tulisi turvata asianosaisten oikeussuoja, mutta myös hankintayksiköiden toimintaedellytykset.<sup>217</sup> Vaikka oikeusturvakeinot selkiytyivät, oli lainsäätäjän painopisteenä hallintolähtöisyys asiaomaislähtöisyyden kustannuksella mielestäni osin oikeusturvan kustannuksella, esimerkiksi niiltä osin kun lainvoimaista päätöstä voidaan muuttaa itseoikaisuna ilman asianosaisten suotumusta. Yksi keskeisistä tavoitteista oli myös markkinaoikeuteen saapuvien valitusten määrän vähentäminen, joka mitä ilmeisimmin jää toteutumatta.

Oikeusvarmuuden näkökulmasta katsottuna pidän hankintaoikaisun säätämistä ristiriitaisena suhteessa hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen. Hankintaoikaisun myötä viranomaisella eli hankintayksiköllä ei ole käytännössä niin tiukkaa velvollisuutta noudattaa lakia ja heitä sitovia säännöksiä sillä hankintaoikaisulla voidaan, jos virheellinen lainsoveltaminen tulee esille, korjata hankintayksikön virheellistä eli lainvastaista toimintaa. Hankintaoikaisun myötä syntynyt käytäntö ei siis mielestäni lisää oikeusvarmuutta oikeusjärjestelmässä, vaikka sillä korjataan lainsoveltamisessa syntyneitä virheitä. Tämä johtuu siitä, että hankintaoikaisu se perustuu ajatukseen siitä, että viranomaisen tekee virheitä lainsoveltamisessa ja tämä on hyväksytty lähtökohdaksi myös hankintalain oikeusturvauudistuksessa.

Hallinto-oikeudessa oikeusturvassa on kysymys oikeuksien turvaamisesta julkisen vallan ja yksityisen välisessä suhteessa. Oikeusturvan keskeisenä tarkoituksena on suojata yksityisen oikeuksia, etuja ja vapautta suhteessa viranomaisten toimintaan. Lisäksi oikeusturvan tarkoituksena on turvata yksilön oikeuksien toteutuminen käytännössä.<sup>218</sup> Hankintamenettelyssä julkisen ja yksityisen välinen suhde rakentuu hankintayksikön ja tarjouskilpailuun osallistuneiden asianosaisten välille.

Kun julkinen valta kilpailuttaa hankintojaan, on usein kysymys siitä, että julkinen organisaatio ostaa hyödykkeitä markkinoilta joko oman toiminnan tueksi tai asiakkailleen. Oman toiminnan tueksi ostetut hyödykkeitä voivat olla vaikkapa

---

<sup>217</sup> HE 190/2009, s. 25.

<sup>218</sup> *Mäenpää* 2005, s. 5; *Mäenpää* 2008, s. 386; *Mäenpää* 2011, s. 333.

kirjanpito- tai tilintarkastuspalvelut tai tilintarkastaminen. Julkisen organisaation asiakkaille ostetut hyödykkeet voivat olla vaikkapa lastensuojelulaitosten kilpailuttaminen tai vaikkapa vammaisten asumispalveluiden hankinta.

Kun julkinen organisaatio ostaa hyödykkeitä asiakkailleen on usein kyseessä tilanne, jossa julkisella organisaatiolla on tällaiseen toimintaan asetettu järjestämisvelvoite lainsäädännön nojalla. Tällöin asianosaisen käsitteen piirissä on usein julkisen organisaation asiakas, joka järjestämisvelvoitteen nojalla on oikeutettu vaikkapa tiettyihin palveluihin tai asiakas jolla on oikeus odottaa tiettyjä palveluita julkiselta organisaatiolta. Esimerkiksi alle kouluikäisen lapsen vanhemmalla on oikeus odottaa saavansa lapselleen kunnan osoittama päivähoido. Tässä julkisen organisaation ja asiakkaan välisessä suhteessa on tärkeää, että oikeusturvaodotus on korkealla ja että julkisen organisaation toimintaan voidaan luottaa asianosaisen, esimerkiksi palveluita tarvitsevan kehitysvammaisen, puolesta.

Kun hankintayksikkö hankkii hyödykkeitä hankintamenettelyn mukaisesti, ovat asianosaiset niitä tahoja, jotka osallistuvat tarjouskilpailuun tai joilta ostetaan hyödykkeitä. Asianosaisia voivat olla myös ne tahot, joilla olisi mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun, mikäli sellainen järjestettäisiin mutta sitä ei ole järjestetty. Kuten edellä todettiin, hallituksen esitys lähtee siitä, että oikeusturvajärjestelmän tulee turvata asianosaisten oikeussuoja, mutta myös hankintayksiköiden toimintaedellytykset<sup>219</sup>.

Asianosaisia ovat hankintamenettelyssä ne, jotka ovat myymässä muille julkisille organisaatioille hyödykkeitä. Onko niin, että tämä suhde ei ole oikeusturvan kannalta yhtä tärkeäksi nähty suhde yksityisen ja julkisen välillä kuin suhde hyödykkeen loppukäyttäjän, siis vaikkapa kunnallisia palveluita nauttivan kuntalaisen ja kunnan, välinen suhde. Jos näin on, niin on tietysti selvää, että oikeusturvaodotus ei ehkä ole niin korkealla kuin edellä mainitussa yksityisen ja julkisen välisessä suhteessa. Tällöin on myös selvää se, että koko hankintamenettelyn uudistamisen keskeinen tavoite on ennen kaikkea ollut

---

<sup>219</sup> HE 190/2009, s. 25.

hankintayksiköiden toimintaedellytysten turvaaminen. Tosin mielestäni ei ole lainvalmisteluaineistossa luotettavasti esitetty, että hankintayksiköiden toimintaedellytykset olisivat olleet uhattuina siten, että tarvittiin hankintalain oikeusturvauudistus.

## 9.2 Hankintaoikaisu osana hallinto-oikeuden oikeusturvakeinoja

Hankintaoikaisu on hallintomenettelyssä käsiteltävä ja oikaisuvaatimusmenettelyyn kuuluva oikeusturvakeino, joka on erityislain nojalla säädetty ja jolla on yhtymäkohdat hallintomenettelyn piiriin kuuluvan korjaamismenettelyn kanssa.

Hankintaoikaisu on varsinaisen muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolinen hallintoviranomaisen, siis hankintayksikön, itseoikaisukeino. Itseoikaisua on perinteisesti luonnehdittu virheen korjaamiseksi. Hankintaoikaisu poikkeaa virheen korjaamisesta siten, että hankintaoikaisun käyttöala on rajoitettu vain lain soveltamiseen liittyviin virheisiin, kun taasen virheenkorjaamismenettely käyttöala on laajempi. Asiavirheeseen verrattuna hankintaoikaisu poikkeavat menettelyinä toisistaan siten, että hankintaoikaisun kohdalla virheellä ei ole ilmeisyysvaatimusta. Näin ollen hankintaoikaisun kohdalla korjauskynnys on selvästi matalampi kuin hallintolain mukaisella asiavirheen korjaamismenettelyllä.<sup>220</sup>

Hankintaoikaisu poikkeaa osasta hallintolain mukaisista asiavirheen korjaamisedellytyksistä merkittävästi siten, että hankintaoikaisussa ei vaadita asianosaisen suostumusta. Tämä eroavaisuus on keskeistä hankintaoikaisun ja virheen korjaamismenettelyä verrattaessa. Suostumusveloitteen puuttumista hankintaoikaisusta pidetään tärkeänä erona virheen korjaamismenettelyyn ja yhtenä joustavuutta ilmentävänä perusteena hallintolaista erillisen oikaisukeinon synnyttämiseksi.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> Halila, Aer 2011, s. 45.

<sup>221</sup> Halila, Aer 2011, s. 45.

Se, että hankintaoikaisu muodostaa samankaltaisen oikeusturvakeinon kuin hallintolain asiavirheen korjaaminen, merkitsee periaatteellista eroa oikaisuvaatimukseen nähden. Tärkein ero hankintaoikaisun ja oikaisuvaatimusmenettelyn välillä on se, että oikaisuvaatimusmenettely muodostaa pakollisen esivaiheen oikeusturvan hakemiselle toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Hankintaoikaisu taasen ei ole pakollinen esivaihe säännönmukaiselle muutoksenhauille. Hankintaoikaisu ei ole luokiteltavissa hallintolain mukaiseksi oikaisuvaatimukseksi ja näin ollen hankintaoikaisun kohdalla sovellettaviksi eivät tule hallintolain mukaiset säädökset oikaisuvaatimusmenettelystä.<sup>222</sup>

Hankintaoikaisu sulkee siis hallintolain mukaisen oikaisumenettelyn pois ja eikä ole luokiteltavissa oikaisumenettelyksi. Toisaalta taas on otettava kantaa siihen sulkeeko hankintaoikaisu pois hallintolain mukaisia virheenkorjaamismenettelyitä. Mikäli hankintalakia sekä hallintolakia kategorisoidaan siten, että hallintolaki yleislakina (*lex generalis*) väistyy hankinta-asioissa hankintalain tieltä (*lex specialis*), niin hallintolain mukainen virheen korjaaminen ei olisi mahdollista.

On kuitenkin huomioitava, että jos hankintalaki katsotaan erityislaiksi (*lex specialis*) suhteessa hallintolakiin joka olisi katsottava yleislaiksi (*lex generalis*), on selvitettävä missä on se rajapinta, jossa hallintolaissa määritelty menettelyllisen perusturvan vähimmäistaso hankintamenettelyssä sijaitsee. Hankintalain menettelysäännöksillä ei menettelyllisen perusturvan vähimmäistasoa voida alittaa. Näin ollen katson, että hankintalalla ei voida ohittaa hallintolain 8 lukua kokonaisuudessaan, sillä hallintolain mukaisen virheen korjaamismenettelyn soveltamatta jättäminen hankinta-asioissa mielestäni loukkaisi hallintolaissa määritellyn menettelyllisen perusturvan vähimmäistasoa.

Toisin sanoen katson, että hankintalaki ei syrjäytä hallintolain mukaista kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muuhun niihin verrattava selvä virheen

---

<sup>222</sup> Halila, Aer 2011, s. 45.

korjaamisvelvoitetta. Hallintolain 8 lukua on siis edelleen mahdollisia soveltaa julkisia hankintoja koskevien hallintopäätöksiä korjaamiseksi erityisesti teknisluontoisten virheiden kohdalla.

Teknisluontoisten virheiden lisäksi on otettava kantaa siihen, korvaako hankintaoikaisu virheen korjaamismenettelyn asiavirheiden kohdalla. Hallintolain 8 luvun 50 § 1 momentin 2 kohdan sekä 3 kohdan osalta voidaan perustellusti lähteä siitä, että hankintaoikaisun soveltamisala kattaa mainitut virhetyypit. Hallintolain 8 luvun 50 § 1 momentin 1 kohdan sekä 4 kohdan osalta tilanne on mutkikkaampi.

Kohdan 1 osalta asiaa voidaan lähestyä varsin käytännöllisesti. Mikäli hankintasuoritusten kohdalla käy selville, että asianosainen joka on menestynyt tarjouskilpailussa, on laatinut tarjouksen ilmeisen puutteellisesti siten, että hankintapäätös perustuu ilmeisen puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen, täytyy hankintayksiköllä olla mahdollisuus korjata hankintapäätöstä. Tällaisissa tilanteissa voi tulla kyseeseen hankintasopimuksen irtisanominen tai jopa purkaminen. Päätöksen korjaamisella hankintayksikkö voi varmistaa sen, että sille asetetut julkisen organisaation velvoitteet eivät vaarannu.

Myös kohdan 4 osalta voidaan asiaa punnita käytännönläheisesti. Mikäli ilmenee uutta sellaista uutta selvitystä, joka olisi vaikuttanut esimerkiksi tarjousten vertailuun, onko hankintayksiköllä oikeus korjata jo tehtyä hankintapäätöstä? Mielestäni tällainen mahdollisuus on olemassa esimerkiksi puitehankintojen osalta, jolloin tarjouskilpailuun osallistunut, mutta alkuperäisessä hankintapäätöksessä vailla menestystä jäänyt asianosainen saa myönteisen päätöksen sekä hankintasopimuksen. On korostettava, että tällaisissa tilanteissa virheen tulee olla yksiselitteisen selvä.

Hankintaoikaisu poikkeaa myös edellytyksiltään virheen korjaamismenettelystä asianosaisen suostumuksen ja virheen ilmeisyysvaatimuksen osalta. On myös huomioitava, että hankintaoikaisun kohdalla ei ole annettu hankintayksikölle harkintavaltaa lain soveltamiseen liittyvien virheiden korjaamisessa, sillä eihän hankintayksikkö voi soveltaa lakia vapaan harkintansa mukaan. Hallintolain

mukaisessa virheen korjaamismenettelyssä vaaditaan virheen ilmeisyyttä, jota ei hankintaoikaisun kohdalla ole.

Kun verrataan hankintaoikaisua hallintolain mukaiseen virheen korjaamiseen, on mielestäni lähdettävä siitä, että mikäli hankintalain mukainen hankintaoikaisu korvaisi hallintolain mukaisen virheen korjaamismenettelyn, vaarantuisi hallintolaissa määritelty menettelyllisen perusturvan vähimmäistaso. Erityisesti selvien ja ilmeisten virheiden kohdalla on mahdollisuus korjata hallintopäätöksiä edelleen myös hankinta-asioissa, joissa ei voi olla menettelyllisesti matalampi perusturva kuin hallintolaissa on määritelty.

Näin ollen katson että koska hankintaoikaisu ei sulje pois hallintolain virheen korjaamista ei se ole myöskään luokiteltavissa hallintolain mukaiseksi virheen korjaamismenettelyksi. Hankintaoikaisu muodostaa oman itsenäisen hallintomenettelyssä vaikuttavan oikeusturvakeinon. Hallintomenettelyssä käsiteltävät asiat sekä mahdolliset käsittelykeinot ovat kuvattuna taulukossa 4 siten, että taulukko sisältää myös hankintaoikaisun.

<b>Hallintomenettely</b>	
<b>Käsiteltävät asiat</b>	<b>Käsittelykeinot</b>
Asia-, menettely- ja kirjoitusvirheen korjaaminen	Korjaamismenettely (Hallintolain 50–53 §)
Lain soveltamisvirheen korjaaminen	Hankintaoikaisu (hankintalain 80–83§)
Päätöksen oikaiseminen	Oikaisuvaatimusmenettely (erityislaki)
Asian uudelleenkäsittely	Asian uudelleen vireillepano
Laillisuusvalvonta	Hallintokantelu, muistutus

Taulukko 4<sup>223</sup>

<sup>223</sup> Mäenpää 2005, s. 10.; Taulukko poikkeaa Mäenpään hallintomenettelyssä käsiteltävissä oikeusturvakeinojen jaottelusta siten, että taulukossa hankintaoikaisu on kuvattu omalla rivillään itsenäisenä oikeusturvakeinona.