



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Julkisten hankintojen tarjouspyynnön vastaisuus markkinaoikeuden käytännössä

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Hyvinvointioikeus
Pro gradu -tutkielma
Maria Etilä
Y23096318
Kevät 2024

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Julkisten hankintojen tarjouspyynnön vastaisuus markkinaoikeuden käytännössä

Tekijä: Maria Ettilä

Koulutusohjelma/oppiaine: Hyvinvointioikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma_x_ Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XI + 65

Vuosi: 2024

Tiivistelmä: Tutkimuksen kohteena on tarjouspyynnön vastaisuus markkinaoikeuden tarjouspyynnön mukaisuutta koskevassa ratkaisukäytännössä. Tämä tutkimus on empiirinen oikeustutkimus, jossa päämetodina hyödynnetään lainopillista metodia. Tutkimusaineisto on kerätty hakemalla markkinaoikeuden vuosina 2021 ja 2022 ratkaisemat tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvät oikeustapaukset, joita on yhteensä 84 kappaletta. Tutkimuksessa selvitetään, minkälaisia tarjouspyynnön vastaisuuden muotoja markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä esiintyy. Lisäksi tutkimuksessa arvioidaan, miten hankintayksikön tulee kulloinkin toimia niissä tilanteissa, joissa tarjous on puutteellinen tarjouspyynnön vaatimuksiin verrattuna.

Nämä tapaukset on luokiteltu puhtaasti tarjouspyynnön mukaisuutta koskeviin tapauksiin sekä puutteellista tarjousta koskeviin tapauksiin. Nämä jaottelut on havainnollistettu kahden taulukon avulla. Puhtaasti tarjouspyynnön mukaisuutta koskevia ratkaisuja tutkimusaineistossa on 63 kappaletta. Näistä yleisin alaluokka on tarjouspyynnön vähimmäisvaatimusten toteutumiseen liittyvät ratkaisut, joita on 44 kappaletta. Muita alaluokkia tarjouspyynnön vastaisuudelle ovat sopimusehtojen ristiriitaisuus, tarjouspyyntöä vastaamattomat lisäehdot, osatarjoukset, sekä muut syyt. Näihin muihin luokkiin kuuluvia tapauksia on tutkimusaineistossa 19 kappaletta. Epäselvästi laaditut tarjouspyynnöt johtavat erilaisiin tulkintoihin ja siihen, etteivät tarjoukset täytä tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksia. Myös tarjoajien huolimattomuus ja kiire tehdä tarjous selittävät osaltaan sitä, miksi ratkaisukäytäntöä on myös tilanteista, joissa vähimmäisvaatimukset ovat selkeitä. Toisaalta selkeitä tarjouspyynnön vastaisuuksia esiintyy vähän, sillä tarjoajat luonnollisesti pyrkivät huolellisuuteen ja tavoittelevat tarjouskilpailun voittamista.

Puutteellista tarjousta koskevia tapauksia on tutkimusaineistossa 21 kappaletta. Nämä tapaukset on jaoteltu kolmeen luokkaan hankintayksikön oikean menettelytavan mukaisesti: tapauksiin, joissa hankintayksikkö voi pyytää, tapauksiin, joissa hankintayksiköllä on velvollisuus pyytää ja tapauksiin, joissa hankintayksikkö ei voi pyytää täydennystä tarjouksesta. Eniten esiintyy ratkaisuja, joissa hankintayksiköllä on velvollisuus sulkea tarjouspyynnön vastainen tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle. Näitä on yhteensä kymmenen kappaletta. Toisaalta myös useissa tapauksissa, yhteensä seitsemässä, hankintayksikkö sai käyttää hankintavaltaansa siinä, pyytääkö se tarjoajalta täydennystä. Tutkimusaineistossa on neljä tapauksia, joissa hankintayksikön velvollisuutta pyytää täydennystä arvioitiin, mutta sellaista ei todettu missään näistä tapauksista.

Markkinaoikeus viittaa vain harvoin ratkaisujensa perusteluissa korkeimman hallinto-oikeuden tai Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöihin. Niihin viittaaminen selkeyttäisi oikeustilaa ja rikastuttaisi tuomioiden perusteluita.

Avainsanat: julkiset hankinnat, tarjouspyyntö, tarjouspyynnön mukaisuus, puutteellinen tarjous, vähimmäisvaatimukset

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta	1
1.2 Tutkimusmetodi	2
1.3 Tutkielma suhteessa viimeaikaiseen oikeudenalalla käytyyn keskusteluun.....	5
1.4 Tutkielman rakenne	6
2 Perusteet tarjouspyynnön vastaisten tarjousten hylkäämiselle.....	7
2.1 Keskeisiä käsitteitä	7
2.2 Tarjouspyynnön mukaisuus lainsäädännössä	7
2.3 Julkisten hankintojen periaatteiden vaikutukset.....	9
2.3.1 Tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaate	10
2.3.2 Avoimuusperiaate.....	13
2.3.3 Suhteellisuusperiaate.....	15
2.3.4 Yhteenveto periaatteiden vaikutuksista.....	17
3 Tarjouspyynnön vastaisuuksia	19
3.1 Yleistä	19
3.2 Sopimusehtojen ristiriitaisuus	20
3.2.1 Tarjouksen ehdot ovat ristiriidassa tarjouspyynnön ehtoihin.....	21
3.2.2 Tarjoukseen liittyy tarjouspyyntöä vastaamattomia lisäehtoja.....	25
3.3 Hankinnan kohteen vaatimukset eivät täyty.....	28
3.3.1 Yleistä	28
3.3.2 Tarjottu tuote tai palvelu ei täytä vähimmäisvaatimuksia.....	29
3.3.3 Osatarjouksen sallittavuus.....	36
3.4 Muut syyt tarjouspyynnön vastaisuudelle	38
3.5 Yhteenveto tarjouspyynnön vastaisuuksista.....	42
4 Puutteellinen tarjous, tarjouksen täydentäminen ja hankintayksikön harkintavalta.....	44
4.1 Yleistä	44
4.2 Tilanteet, joissa hankintayksikkö voi pyytää täydennystä	46
4.3 Tilanteet, joissa hankintayksiköllä on velvollisuus pyytää täydennystä	51
4.4 Tilanteet, joissa hankintayksikkö ei voi pyytää täydennystä.....	55
4.5. Yhteenveto puutteellisista tarjouksista.....	60
5 Johtopäätökset	63
Liite 1. Tarjouspyynnön mukaisuutta käsittelevät markkinaoikeuden ratkaisut	x
Liite 2. Puutteellista tarjousta koskevat markkinaoikeuden ratkaisut	xi

Lähteet

Kirjallisuus

Arrowsmith, Sue: The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK. Sweet & Maxwell. Lontoo 2014.

Arrowsmith, Sue: The problem of discussions with tenderers under the E.C. Procurement Directives: the current law and the case for reform. Public Procurement Law Review 1998, 7(3) s. 70.

Björklund, Anne: Tarjouksen täsmentämisestä julkisissa hankinnoissa. Edilex 21.8.2023.

Bogojevic, Sanja, Groussot, Xavier, Hettne, Jörgen: Discretion in EU public procurement law. Bloomsbury Publishing Plc. Oxford 2019.

Bovis, Christopher: EU Public Procurement Law. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham 2012.

Burgi, Martin, Trybus, Martin, Treumer, Steen: Qualification, Selection and Exclusion in EU Procurement. DJØRF Publishing. Oxfordshire 2016.

Eskola, Kiviniemi, Krakau, Ruohoniemi: Julkiset hankinnat. Alma Talent. Helsinki 2017.

Kontio, Kronström, Kumlin, Mäki: Julkiset hankinnat: käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki 2017.

Kutlina-Dimitrova, Zornitsa, Lakatos, Csilla: Determinants of direct cross-border public procurement in EU Member States. European Union 2016.

Halonen, Kirsi-Maria: Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement. Maastricht journal of European and comparative law. 2021, 28(4) s. 535-555.

Halonen, Caranta, Sánchez Graells: Transparency in EU procurements: disclosure within public procurement and during contract execution. Edward Elgar Pub. Northampton 2019.

Hamer, Carina Risvig: The Principle of Proportionality: A Balance of Aims in Public Contracts. European Procurement & Public Private Partnership Law Review (EPPPL), 17(3). s. 190–201.

Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela, Uotila: Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Edita. Helsinki 2007.

Miettinen, Tarmo: Oikeustieteellinen opinnäyte: artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy. Espoo 2016.

Moukiou, Chryssoula P.: The Principles of Transparency and Anti-Bribery in Public Procurement: A Slow Engagement with the Letter and Spirit of the EU Public

Procurement Directives. European Procurement & Public Private Partnership Law Review 2016. 11(2) s. 72–87.

Määttä, Kalle, Voutilainen, Tomi: Julkisten hankintojen sääntely. KauppakamariTieto. Helsinki 2017.

Niemi, Matti Ilmari: Lainopillisen tiedon erityisluonteesta. Lakimies 7–8/2022. Helsinki 2022, s. 1209–1231.

Nieminen, Lähteenmäki, Aaltonen: Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus. Helsinki 2021.

Oksanen, Antero, Laine, Ville, Kaskiaro, Kim: Urakkasopimukset: rakennusurakan yleiset sopimusehdot YSE 1998. Kauppakamari. Helsinki 2019.

Paso, Mirjami, Saukko, Petri, Tarukannel, Veijo, Tolvanen, Matti: Hallintolainkäyttö. Talentum. Helsinki 2015.

Pekkala, Elise, Pohjonen, Mika, Huikko, Katariina, Ukkola, Markus: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma. Tallinna 2022.

Pohjonen, Mika: 2.2 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä julkisissa hankinnoissa 2017. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2017. Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys. Vantaa 2017. s. 229–239.

Pohjonen, Mika: Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä julkisissa hankinnoissa 2019. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2019. Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys. Vantaa 2019. s. 251–266.

Pohjonen, Mika: Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus julkisissa hankinnoissa. Edita Publishing Oy 2010.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.

Simovart, Mari Ann; Piirisaar, Marit: Correcting Mistakes and Clarifying Ambiguities in Public Procurement Tenders: The Case of Estonia. Julkaisussa: European procurement & public private partnership law review 2022, 17(3), s.144–157.

Tapola, Marita: Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus. SanomaPro Oy. Helsinki 2012.

Treumer, Steen: The Discretionary Powers of Contracting Entities - Towards a Flexible Approach in the Recent Case Law of the Court of Justice? Teoksessa Public Procurement Law Review 2006, s. 71–85.

Ukkola, Markus: Oikeusvoima ja luottamuksensuoja julkisissa hankinnoissa. Edilex 2013/24.

Ukkola, Markus: Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus 4D. Lakimies 7–8/2021, s. 1291–1311.

Virolainen, Jyrki, Martikainen, Petri: Tuomion perusteleminen. Talentum. Helsinki 2010.

Internetlähteet

Euroopan komissio: Public procurement. Saatavissa https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_fi (viitattu 10.1.2024)

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: EU-hankintamenettelyt. Saatavissa <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/eu-hankintamenettelyt> (viitattu 16.12.2023)

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-367/19 Tax-Fin-Lex <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2021/euroopan-unionin-tuomioistuimen-ratkaisu-c-36719-tax-fin-lex> (viitattu 11.12.2023)

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Hankinnan jakaminen osiin. Saatavissa <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/hankinnan-kohteen-kuvaus/hankinnan-jakaminen-osiin> (viitattu 10.1.2024)

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Kynnysarvot. Saatavissa <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot> (viitattu 10.1.2024)

Markkinaoikeus: Markkinaoikeuden tilasto 2021. Saatavissa https://www.markkinaoikeus.fi/material/collections/20220216161652/7X7WARsc5/Tyotilasto_vuodelta_2021.pdf (viitattu 29.11.2023)

Markkinaoikeus: Markkinaoikeuden tilasto 2022. Saatavissa https://www.markkinaoikeus.fi/material/collections/20230203160242/Hpu6FSsV7/Tyotilasto_vuodelta_2022.pdf (viitattu 29.11.2023)

Tieteen termipankin määritelmä tarjouspyynnölle. 29.6.2015. Saatavissa <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:tarjouspyynt%C3%B6> (viitattu 10.1.2024)

Työ- ja elinkeinoministeriö: Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä. Saatavissa <https://tem.fi/julkiset-hankinnat> (viitattu 10.1.2024)

Virallislähteet

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

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Hankintaprosessien virheet markkinaoikeudessa 2017–2019. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2020.

Euroopan komissio: Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable, and inclusive growth. Brysseli 2010.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin: Julkiset hankinnat EU:ssa: Urakka-, tavara- ja palveluhankintasopimuksista käytävä kilpailu väheni vuotta 2021 edeltäneiden kymmenen vuoden aikana, Luxemburg 2023.

Oikeuskäytäntö

Hallinto-oikeudet

HAO 2017:152

HAO 2019:84

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2010:35

KHO 2011:72

KHO 2015:17

KHO 2015:93

KHO 2019:85

KHO 2020:39

KHO 2020:148

Markkinaoikeus

MAO:315/08

MAO:485/08

MAO:251/10

MAO 6/21

MAO 8/21

MAO 33/21

MAO 34/21

MAO 35/21

MAO 40/21

MAO 41/21

MAO 49/21

MAO 50/21

MAO 51/21

MAO 60/21

MAO 68/21

MAO 72/21
MAO 73/21
MAO:H78/2021
MAO 89/21
MAO 99/21
MAO 118/21
MAO 119/21
MAO: H122/2021
MAO 133/21
MAO:H136/2021
MAO 138/21
MAO:H139/2021
MAO 143/21
MAO 144/21
MAO 145/21
MAO 149/21
MAO 151/21
MAO 166/21
MAO:H176/2021
MAO 177/21
MAO 178/21
MAO :188/21
MAO 191/21
MAO:H213/2021
MAO:219/2021
MAO H224/2021
MAO 248/2021
MAO:H263/2021
MAO:H278/2021
MAO:H280/2021
MAO:H283/2021

MAO:H308/2021
MAO:H318/2021
MAO:H323/2021
MAO:H339/2021
MAO:H14/2022
MAO:H29/2022
MAO:H39/2022
MAO:H43/2022
MAO:H57/2022
MAO:H63/2022
MAO:H76/2022
MAO:H84/2022
MAO:H87/2022
MAO:H95/2022
MAO:H118/2022
MAO:H135/2022
MAO:H138/2022
MAO:H155/2022
MAO:H158/2022
MAO:H167/2022
MAO:H181/2022
MAO:H182/2022
MAO:H189/2022
MAO:H199/2022
MAO:H212/2022
MAO:H234/2022
MAO:H256/2022
MAO:H257/2022
MAO:H258/2022
MAO:H264/2022
MAO:H265/2022

MAO:H266/2022

MAO:H269/2022

MAO:H281/2022

MAO:H312/2022

MAO:H340/2022

MAO:H343/2022

MAO:H365/2022

MAO:H397/2022

MAO:H400/2022

MAO:H432/2022

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-94/99, Arge Gewässerschutz vastaan Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, ECLI:EU:C:2000:330.

Asia C-57/01, Makedoniko Metro ja Michaniki AE vastaan Elliniko Dimosio, ECLI:EU:C:2003:47.

Asia C-231/03, Consorzio Aziende Metano (Coname) vastaan Comune di Cingia de' Botti, ECLI:EU:C:2005:487.

Asia C-234/03, Contse SA, Vivisol Sil ja Oxigen Salud SA vastaan Instituto Nacional de Gestión Sanitaria Ingresa, ECLI:EU:C:2005:644.

Asia C-368/10, Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, ECLI:EU:C:2012:284.

Asia C-599/10, SAG ELV Slovensko a.s., FELA Management AG, ASCOM (Schweiz) AG, Asseco Central Europe a.s., TESLA Stropkov a.s., Autostrade per l'Italia SpA, EFKON AG ja Stalexport Autostrady SA vastaan Úrad pre verejné obstarávanie, ECLI:EU:C:2012:191.

Asia C-465/11 Forposta SA ja ABC Direct Contact sp. z o.o. vastaan Poczta Polska SA Krajowa Izba Odwoławcza, ECLI:EU:C:2012:801.

Asia C-336/12 Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser vastaan Manova A/S, ECLI:EU:C:2013:647.

Asia C-131/16 Archus sp. z o.o. ja Gama Jacek Lipik vastaan Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., ECLI:EU:C:2017:358.

Asia C-367/19 Tax-Fin-Lex d.o.o. vastaan Ministrstvo za notranje zadeve, ECLI:EU:C:2020:685

1 Johdanto

1.1 Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Tutkimuskysymys tässä tutkielmassa on tarjouspyynnön vastaisuus markkinaoikeuden viimeaikaisen ratkaisukäytännön perusteella. Tutkimuskysymyksen ratkaisemiseksi tutkimuksessa on hyödynnetty systematisointiharjoitusta, jossa olen valinnut kaikki markkinaoikeuden vuosina 2021 ja 2022 ratkaisemat tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvät oikeustapaukset.

Olen hakenut tutkimusaineiston markkinaoikeuden verkkosivuilta osoitteesta www.markkinaoikeus.fi. Verkkosivuilla olen valinnut ratkaisuista hankinta-asioihin liittyvät tapaukset ja olen etsinyt aineistoa ensiksi vuodelta 2021 ja sittemmin vuodelta 2022. Olen valinnut tutkimusaineistoksi kaikki ne markkinaoikeuden vuosina 2021 ja 2022 ratkaisemat hankinta-asioita koskevat ratkaisut, joissa on käytetty tunnistetta ”tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus”. Tällaisia ratkaisuja löytyi yhteensä 84 kappaletta.

Valittu tutkimuskysymys on oikeudellisesti merkittävä muun muassa sen vuoksi, että markkinaoikeuden ratkaisut painottuvat olennaisesti hankinta-asioihin. Esimerkiksi markkinaoikeuden julkaiseman tilaston ¹ mukaan markkinaoikeus ratkaisi vuonna 2022 yhteensä 474 asiaa, joista hankinta-asioita oli 341 kappaletta. Muita asiaryhmiä markkinaoikeuden ratkaisuissa olivat kilpailu- ja valvonta-asiat, (10 ratkaistua asiaa) teollis- ja tekijänoikeudelliset asiat, (115 ratkaistua asiaa) sekä markkinaoikeudelliset asiat, (kahdeksan ratkaistua asiaa). Myös markkinaoikeuden vastaava tilasto vuonna 2021 julkaistuista tapauksista on samankaltainen, eli siinäkin hankinta-asioiden osuus kaikista tapauksista on merkittävä. ² Näin ollen tutkimuskysymyksen ratkaisemiseksi on saatavilla markkinaoikeuden ratkaisukäytäntöä runsaasti pelkästään kahden vuoden ajalta. Olen rajannut tutkimuksen koskemaan näiden kahden vuoden ratkaisuja aiheesta, jotta tutkimusaineisto pysyisi maltillisena ja helpommin hallittavana kokonaisuutena.

Sen lisäksi, että julkiset hankinnat ovat markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä ajankohtainen asiaryhmä, olen valinnut tutkimuskysymyksen myös selvittääkseni, kuinka

¹ Markkinaoikeus 2022.

² Markkinaoikeus 2021.

yleistä tarjouspyynnön vastaisuus on käytännössä. Tutkimuksessa ryhmitellään sanottuja ratkaisuja ja pyritään selvittämään, minkälaisissa tilanteissa tarjouspyynnön vastaisuutta esiintyy eniten. Vaikka julkiset hankinnat ovat merkityksellinen ja suuri asiaryhmä, ei aiheesta ole saatavilla empiirisellä tutkimuksella hankittua tietoa erityisen paljoa.³ Euroopan tilintarkastustuomioistuin arvioi Euroopan komission suorittaman julkisten hankintojen seurannan EU:ssa olevan puutteellista.⁴ Tämä empiirisen tutkimuksen puutteellisuus perustelee osaltaan tutkimuksen tarvetta.

Kuitenkin Julkisten hankintojen neuvontayksikkö on vuonna 2020 julkaissut tällaisen empiirisen selvityksen hankintaprosesseissa tapahtuneista virheistä markkinaoikeuden ratkaisukäytännön mukaan. Selvitys koskee markkinaoikeuden ratkaisukäytäntöä vuosilta 2017–2019. Selvityksessä on eritelty muun muassa tarjousten käsittelyvaiheessa tapahtuneita virheitä, joita on melkein puolissa niistä markkinaoikeuden ratkaisemista tapauksista, joita selvityksessä on käytetty aineistona. Markkinaoikeus totesi tarjousten käsittelyä koskevia virheitä yhteensä 21 kappaletta 44 kappaleesta kansallisia hankintoja koskevista päätöksistä.⁵ Tyypillisessä virhetilanteessa hankintayksikkö ei ollut sulkenut tarjousta tarjouskilpailusta, vaikka tarjous ei täyttänyt tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksia.⁶ Koska näitä virheitä tapahtuu suhteellisen paljon, on hankintamenettelyissä tapahtuvia virheitä syytä tutkia tarkemmin. Tässä tutkielmassa selvitetään, millaisia virheitä käytännössä hankintayksikkö tekee tarjouspyynnön mukaisuuden arvioinnissa.

Selvitys koskee samaa aihepiiriä kuin tämä tutkielma ja molemmissa hyödynnetään empiiristä tutkimusotetta. Tässä tutkielmassa jaotellaan tarjouspyynnön vastaisuuden tilanteita ja selvityksessä on luokiteltu erilaisia hankintaprosessin virhetilanteita. Näin ollen selvitystä hyödynnetään tutkielmassa vertailukohteena.

1.2 Tutkimusmetodi

Teen empiirisen oikeustutkimuksen, jossa hyödynnän päämetodina lainopillista metodia. Empiirinen oikeustutkimus tarkoittaa kokemusperäistä, havainnointiin tai mittaamiseen

³ Kutlina-Dimitrova ja Lakatos 2016, s. 525.

⁴ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2023, s. 37.

⁵ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020, s. 26.

⁶ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020, s. 27.

perustuvaa tutkimusta. ⁷ Empiirinen tutkimus tarkastelee oikeutta yhteiskunnallisessa kontekstissa, osana yhteiskuntaa. ⁸

Hyödynnän tutkielmassa empiiristä tutkimusmetodia, koska tavoitteenani on selvittää tarjouspyynnön mukaisuutta käytännön tilanteissa eli markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä. Tarkoitukseni on selvittää, kuinka moni markkinaoikeuden ratkaisu koski suoraan tarjouspyynnön mukaisuutta. Toisaalta tutkielma tarkastelee myös sitä, miten tutkielmassa esitetyt tarjouspyynnön vastaisuuden kategoriat ovat edustettuina ratkaisukäytännössä.

Empiirinen oikeustutkimus metodina mahdollistaa oikeustapauksiin keskittymisen ja niiden analysoinnin. Koska tarkasteltavat vuosien 2021 ja 2022 ratkaisut ovat viimeaikaisia tutkielman tekohetkellä, mahdollistaa myös empiirisen oikeustutkimuksen tekeminen tutkielman ajankohtaisuuden. Tutkielmassa hyödynnetään lähdeaineistona jo edempänä mainittua markkinaoikeuden tapausjoukkoa. Empiirisen oikeustutkimuksen hyödyntäminen takaa sen, että valitusta tutkimuskysymyksestä on mahdollista koota tarkkaa mittaamiseen ja havainnointiin perustuvaa analyysiä ja johtopäätöksiä.

Tässä tutkielmassa kuvaillaan empiirisen metodin avulla vallitsevaa oikeudellista tilaa koskien tarjousten tarjouspyynnön mukaisuutta. Toisaalta tutkielmassa arvioidaan löytyneiden tutkimushavaintojen yhteiskunnallisia merkityksiä. Lisäksi tässä tutkielmassa empiirinen metodi antaa vastauksia siihen kysymykseen, kuinka selkeältä tarjouspyynnöt näyttävät markkinaoikeuden käytäntöön liittyvän aineiston perusteella.

Lainoppi on *Raimo Siltalan* mukaan ⁹ metodipillisesti tulkintatiede, jonka oppi oikeudellisen tiedon perusteista, lähteistä ja arviointikriteereistä on sidoksissa oikeuslähteisiin. *Siltala* kuvaa lainopin metodia tarkemmin siten, että se on oikeudellista argumentaatiota määrättyistä oikeustositseikoista oikeusseuraamuksiin eli oikeussääntöjen tulkintaa ja oikeusperiaatteiden punnintaa. Toisaalta se on myös oikeusnormien keskinäisten suhteiden määrittämistä ohjaavien metatason sääntöjen ja periaatteiden kokonaisuus. ¹⁰

Hyödynnän tässä empiirisessä tutkielmassa päämetodina lainoppia. Lainopillisen metodin kautta tutkielmassa suoritetaan oikeudellista tulkintaa ja tehdään päätelmiä

⁷ Nieminen ym. 2021.

⁸ Miettinen 2016, s. 253.

⁹ Siltala 2003, s. 326.

¹⁰ Siltala 2003, s. 328.

oikeustositseikoista oikeusseuraamuksiin. Lisäksi punnitsen julkisiin hankintoihin liittyviä oikeusperiaatteita. Lainopillinen metodin ottaminen empiirisen tutkimuksen rinnalle täten mahdollistaa sen, että tutkielma saa käytännön oikeustapauskatsausta syvemmän ulottuvuuden kytköksistä muihinkin oikeuslähteisiin kuin mainittuihin oikeustapauksiin. Lainopillisen metodin avulla on mahdollista tutkia tarkemmin sitä, mitä tarjouspyynnön vastaisuus on niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

Lainopin tutkimustulokset ovat tulkintasuosituksia, jotka kohdistuvat lainsoveltajalle ja neuvovat, miten tutkijan hahmottama oikeudellinen ongelma tulisi käytännön soveltamistilanteessa ratkaista.¹¹ Lainopillisella tiedolla voidaan mieltää olevan omat heikkoutensa. Lainopillinen tieto ei nimittäin ole täysin objektiivista, kun se muodostuu systematisoinnin ja tulkinnan avulla.¹²

Tämän tutkimuksen kannalta edellä mainittu lainopillisen tiedon heikkous rajoittaa tutkielman objektiivisuutta. Lainopillisella metodilla löydetty tutkimustulokset ovat kuitenkin seurausta voimassa olevan oikeuden systematisoinnista ja tulkinnasta. Tulkitsemalla tutkielmassa käytettäviä oikeuslähteitä riskinä on päätyä subjektiivisiin johtopäätöksiin, kun oikeudellinen tulkinta ei edellä mainitun takia ole aivan täysin objektiivista. Vaikka nämä riskit subjektiivisista tulkinnoista tutkielmassa ovat olemassa, kuitenkin monipuolinen lainopillisen tiedon lähteiden käyttö ennaltaehkäisee pitkälle meneviä subjektiivisiä tulkintoja. Toisaalta lainopillisen metodin rinnalla myös empiirisen tutkimusmetodin hyödyntäminen tuo tutkielmaan moniulotteisuutta ja mittaustuloksiin perustuvaa objektiivisena pidettävää tietoa.

Oikeustieteellisen tutkimuksen menetelmät ovat monipuolistuneet. Metodinen pluralismi tarkoittaa menetelmällistä avoimuutta, monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa on täten mahdollista yhdistellä eri näkökulmia, lähestymistapoja, aineistoja ja menetelmiä.¹³ Empiirinen tutkimus tuottaa tietoa lainopin intresseihin.¹⁴ Tässä tutkielmassa yhdistetään empiiristä oikeustutkimusta ja lainopillista metodia. Metodien yhteensovittamisen kautta tutkimuksessa on tarkoitus hankkia tutkimuksen kannalta relevanttia tietoa ja aikaansaada johtopäätöksiä.

¹¹ Miettinen 2016, s. 149–151.

¹² Niemi 2022, s. 19.

¹³ Miettinen 2016, s. 135.

¹⁴ Miettinen 2016, s. 253.

Empiirisessä oikeustutkimuksessa tutkimusote voi olla määrällinen eli kvantitatiivinen tai laadullinen eli kvalitatiivinen.¹⁵ Tässä tutkielmassa hyödynnetään määrällistä eli kvantitatiivista tutkimusotetta. Tämän tutkimusotteen avulla on tarkoitus selvittää lukumääriin perustuvia havaintoja ja eri asioiden välisiä riippuvuuksia sekä analyysyjä. Tutkimustulokset perustuvat markkinaoikeuden ratkaisukäytäntöön.

1.3 Tutkielma suhteessa viimeaikaiseen oikeudenalalla käytyyn keskusteluun

Tarjouspyynnön mukaisuudesta on kirjoitettu oikeustieteessä aikaisemminkin. *Markus Ukkola* on esittänyt, että tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus ilmiönä sisältää uusia ja yllättäviä soveltamisulottuvuuksia. Esimerkiksi yllättäväksi on voitu kokea se, että tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden ongelmat johtuvat tavoista, joilla tarjoajien on tullut selvittää ja osoittaa tarjouspyynnön mukaisuus. Näin ollen tarjouspyynnön mukaisuus ei ole pelkästään arviota tarjoajan tai sen tarjoaman palvelun tai urakan vastaavuudesta suhteessa hankintayksikön standardiin.¹⁶

Tässä tutkielmassa viitataan Ukkolan artikkeliin määriteltäessä tarjouspyynnön mukaisuuteen käytännössä ja hyödynnetään Ukkolan tekemiä päätelmiä aineistona tutkielman taustoittavassa osuudessa. Tämä tutkielma painottuu kuitenkin enemmän mainittuihin vuosien 2021 ja 2022 markkinaoikeuden ratkaisuihin. Vaikka tämä tutkielma käsittelee sinänsä samaa aihetta kuin Ukkolan artikkeli, on tämän tutkielman näkökulma eri sen painottuessa nimenomaan markkinaoikeuden viimeaikaiseen ratkaisukäytäntöön.

Toisaalta myös Mika Pohjonen on kirjoittanut tarjouspyynnön mukaisuudesta. Tässä tutkielmassa nostetaan samat, Pohjosen esittämät kysymykset esiin hankintayksikön harkintavallasta siitä, voiko se pyytää tarjoajia täydentämään tarjouksia erilaisissa tilanteissa.¹⁷ Tässä tutkielmassa tutkitaan sitä, minkälaiset harkintavallan rajat hankintayksiköllä on kuitenkin samalla huomioiden tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset. Pohjosen näkemyksiä hyödynnetään lähdeaineistona harkintavaltaa koskevassa tutkielman luvussa.

¹⁵ Miettinen 2016, s.254.

¹⁶ Ukkola 2021, s. 1291.

¹⁷ Pohjonen 2010, s. 11–12.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu viidestä pääluvusta. Ensimmäinen luku sisältää johdannon tutkielmaan. Siinä esitellään tutkimuksen aihe, tutkimusmetodi sekä viimeaikaista oikeudenalalla käytyä keskustelua aiheesta. Lisäksi luvussa esitellään tutkimuksen rakenne.

Johdantoluvun jälkeen, toisessa luvussa käsitellään perusteita tarjouspyynnön vastaisten tarjousten hylkäämiselle. Luvun tarkoituksena on taustoittaa tutkimuskysymystä käsittelemällä tarjouspyynnön mukaisuutta lainsäädännössä sekä arvioimalla julkisten hankintojen periaatteiden vaikutusta sille, miksi tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset tulee hylätä. Lisäksi toisessa luvussa esitellään tutkimuksen kannalta relevantteja käsitteitä.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan erilaisia tarjouspyynnön vastaisuuden muotoja. Jaottelu perustuu tutkimusaineistoon eli markkinaoikeuden ratkaisuihin tarjouspyynnön vastaisuudesta. Ratkaisuja on havainnoitu ja ryhmitelty taulukon avulla. Luvussa analysoidaan ratkaisuaineistoa ja muita aiheeseen liittyviä oikeuslähteitä.

Neljännessä luvussa tarkastellaan tilanteita, joissa tarjoajan tarjous on puutteellinen. Aineistona hyödynnetään muun muassa markkinaoikeuden ratkaisuja. Luvussa arvioidaan hankintayksikön harkintavallan laajuutta erilaisissa tilanteissa. Lisäksi luvussa jaotellaan erilaisia tapauksia sen perusteella, kuinka hankintayksikön kuuluu missäkin tilanteessa toimia: toisinaan hankintayksikkö voi pyytää tarjoukseen täydennystä, toisinaan se ei voi pyytää tarjoukseen täydennystä. Toisaalta tarkasteltavaksi tulee myös se, voiko hankintayksiköllä olla toisinaan jopa velvollisuus pyytää täydennystä.

Viidennessä ja viimeisessä pääluvussa esitetään tutkielman johtopäätökset.

2 Perusteet tarjouspyynnön vastaisten tarjousten hylkäämiselle

2.1 Keskeisiä käsitteitä

Tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastelemista varten on syytä määritellä ensiksi keskeisimmät tarjouspyyntöjä ja kilpailutusta koskevat käsitteet.

Hankintalain 5 § määrittelee hankintayksiköt. Lainkohdassa mainitaan muun muassa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset.

Julkinen hankinta on sellainen tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankinta, jota valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta.¹⁸

Tarjouspyyntö on tarkan määritelmänsä mukaan kehoitus tehdä tarjous, johon voidaan antaa sopimussidonnaisuuden synnyttävä hyväksyttävä vastaus.¹⁹

Ukkolan mukaan tarjouspyynnön mukaisuus on ilmiö, jossa vaatimusten täyttymistä arvioidaan ja jossa täytyminen lopulta ratkaistaan.²⁰

2.2 Tarjouspyynnön mukaisuus lainsäädännössä

Lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) eli hankintalain tarkoitusta koskee lain 1 §, jonka mukaan valtion ja kuntien viranomaisten, sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa.

Lain 104 § koskee tarjouspyyntöä ja tarjousta ja sen mukaan:

Hankintayksikön on pyydettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä toimittajia määräaikaan mennessä esittämään tarjouksensa. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

Tarjoajan tulee tarjouksessaan osoittaa tarjoamansa tavaran, palvelun tai rakennusurakan olevan hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukainen. Hankintailmoitusta,

¹⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö.

¹⁹ Tieteen termipankki 2015.

²⁰ Ukkola 2021, s. 1291.

tarjouspyyntöä tai tarjousmenettelyn ehtoja vastaamattomat tarjoukset on suljettava pois tarjouskilpailusta. Hankintayksikkö voi pyytää tarjoajaa tai ehdokasta määräajassa toimittamaan, lisäämään, selventämään tai täydentämään puutteellisia tai virheellisiä tietoja ja asiakirjoja.

Julkisissa hankinnoissa tarjoajat antavat tarjouksiaan tarjouspyyntöön, ja tarjouksista valitaan hankintalain 93 §:n nojalla kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Tarjouksen valitseminen johtaa hankintasopimuksen tekemiseen.

Hankintalain soveltamisalassa on huomioitava, että lakia sovelletaan vain EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Kynnysarvojen alle jääviin pienhankintoihin ei sovelleta hankintalakia.²¹ EU-kynnysarvot perustuvat EU:n hankintadirektiiveihin 2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25EU. Ne määrittävät kansallisiin hankintoihin sovellettavia sääntöjä tiukempien menettelysääntöjen soveltamisalan laajuuden. EU-kynnysarvojen ylittävistä hankinnoista on esimerkiksi julkaistava ilmoitus koko Euroopan unionin laajuudella, kun taas EU-kynnysarvot alittavista ja kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista riittää Suomen laajuinen ilmoittaminen.²² EU-hankintamenettelyitä on olemassa erilaisia ja niistä avoin ja rajoitettu menettely on hankintayksikön käytössä kaikissa hankinnoissa. Hankinnan sisältö, luonne ja laatu ratkaisevat, millaista kilpailumenettelyä hankintayksikön on tarkoituksenmukaisinta käyttää hankinnan tekemisessä.²³

Hankintadirektiivissä (2014/24) tarjouspyynnön vastaisuus on määritelty 26 artiklan 4. kohdassa ja samansisältöinen säännös on kirjattu myös 35 artiklan 5. kohtaan:

Tarjouspyyntöä vastaamattomina on pidettävä erityisesti tarjouksia, jotka eivät ole hankinta-asiakirjojen mukaisia, jotka on saatu liian myöhään, joiden osalta on todisteita kilpailun vastaisesta yhteistyöstä tai korruptiosta tai jotka hankintaviranomainen on todennut poikkeuksellisen alhaisiksi. Tarjouksia ei voida pitää hyväksyttävänä varsinkaan silloin, kun tarjoaja ei täytä pätevyysvaatimuksia tai kun niiden hinta ylittää hankintaviranomaisen budjetin, joka on määritelty ja dokumentoitu ennen hankintamenettelyn aloittamista.

Käytännössä hankintamenettely alkaa siitä, että hankintayksikkö laatii tarjouspyynnön. Tarjoajat lähettävät tarjouksensa määräajassa, jonka jälkeen hankintayksikkö käsittelee tarjoukset. Hankintayksikkö tarkastaa tarjoajien soveltuvuuden ja toteaa, vastaavatko annetut tiedot hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä vaadittua. Ainoastaan soveltuvien yritysten tarjoukset voivat edetä tarjousten tarkastusvaiheeseen.²⁴

²¹ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021.

²² Pekkala ym. 2022, s.134–135.

²³ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021.

²⁴ Kontio ym. 2017, s. 238.

Hankintalain 35 §:n 5 momentin mukaan hankintayksikön on tarkistettava, että lopulliset tarjoukset ovat lopullisen tarjouspyynnön mukaisia ja valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous 93 §:n mukaisesti. Tutkielman keskiössä on selvittää, mikä on tarjouspyynnön vastaista viimeaikaisen markkinaoikeuden käytännön mukaan.

2.3 Julkisten hankintojen periaatteiden vaikutukset

EU:n hankintadirektiivien keskeiset tavoitteet johtuvat EU:n sisämarkkinoista ja perusvapauksista. Tavoitteena on tehostaa jäsenvaltioiden rajat ylittävää julkisten hankintojen kauppaa ja varmistaa, etteivät jäsenvaltiot suosi omissa julkisissa hankinnoissaan kansallisia tai paikallisia yrityksiä.²⁵

Hankintalain 3 §:ssä on määritetty julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet. Periaatteilla on lain soveltamistilanteissa keskeinen merkitys. Käytännön soveltamistilanteissa hankintalaki ei välttämättä vastaa suoraan kaikkiin kysymyksiin. Tällöin arvioitavaksi tulevat ensinnäkin hankintalainsäädännön tarkoitus ja tavoitteet, mutta toisaalta myös hankintalainsäädännön periaatteet.²⁶ Hankintalain 3 §:n 1 momentissa on säädetty seuraavaa:

Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Näin ollen julkisten hankintojen periaatteisiin kuuluu tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, avoimuus ja suhteellisuus. Nämä periaatteet on kirjattu myös hankintadirektiivin (2014/24/EU) 18 artiklaan.

Ukkolan mukaan julkisiin hankintoihin liittyy myös luottamuksensuojaperiaate, mikä näkyy muun muassa siinä, ettei hankintayksikkö voi pääsääntöisesti muuttaa menettelyn aikana tarjoajille ilmoitettuja tietoja. Tämä kytkeytyy läheisesti syrjimättömyys- ja avoimuusperiaatteisiin.²⁷

²⁵ Pekkala ym. 2022, s. 33–34.

²⁶ Eskola ym. 2017, s. 33.

²⁷ Ukkola 2013, s. 17.

2.3.1 Tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaate

Julkisuuslain esitöiden ²⁸ mukaan toimittajien, ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaate perustuu Euroopan unionin perustamissopimuksen sisämarkkinavapauksia ja erityisesti kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskeviin periaatteisiin. Lisäksi periaate perustuu hankintadirektiivin 18 artiklaan, jonka mukaan:

Hankintaviranomaisten on kohdeltava talouden toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä noudatettava avointa ja oikeasuhteista toimintatapaa.

Hankintalain lain tavoitteita koskevassa 2 §:n 1 momentissa ilmenee tasapuolisuuden periaate:

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluja ja rakennustyötä julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

EU-kynnysarvojen olemassaolo omalta osaltaan vahvistaa tasapuolisuusperiaatteen toteutumista julkisissa hankinnoissa. EU:n lainsäädännössä vahvistettujen julkisiin hankintoihin liittyvien yhdenmukaistettujen vähimmäissääntöjen eräänä tavoitteena on taata tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille kaikkialla Euroopassa. Nämä yhdenmukaistetut säännöt on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. ²⁹ Kansalliset kynnysarvot on kirjattu hankintalain 25 §:ään ja EU-kynnysarvot hankintalain 26: §:ään.

Syrjivää menettelyä olisi esimerkiksi etusijan antaminen hankintayksikön omistamalle toimijalle. Sen sijaan perustellusta syystä hankintayksikkö voi asettaa tarjoajalle kielitaitovaatimuksia. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimus edellyttää hankintapäätöksen tekemistä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti. ³⁰ Mikäli hankintayksikkö päätyisi tarjouspyynnön vastaiseen tarjoukseen valinnassaan, olisi tämä tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vastaista. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan, mikäli tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous hyväksyttäisiin, olisi tällainen menettely syrjivää niin muita tarjoajia kohtaan kuin myös niitä mahdollisia tarjoajia kohtaan, jotka ovat jättäytyneet tarjouskilpailun ulkopuolelle, luottaessaan hankintayksikön noudattavan tarjouspyynnön ehtoja. ³¹

²⁸ HE 108/2016 vp.

²⁹ Euroopan komissio.

³⁰ Kontio ym. 2017, s. 29.

³¹ Pekkala ym. 2022, s. 452.

Kun tässä tutkimuksessa tarkastellaan tarjouspyynnön vastaisuutta markkinaoikeuden käytännön mukaan, saattaa tutkimuksen sivutuotteena syntyä havaintoja siitä, onko tasapuolisuuden periaatetta noudatettu.

Tasapuolisuuden oikeusperiaatteen vastaista olisi se, että ennen hankintamenettelyn käynnistämistä saatu tieto vaikuttaisi päätöksentekoon niin, että jollekin tarjoajalle on annettu perusteeton etulyöntiasema muihin tarjoajiin verrattuna.³² Toisaalta tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksen vastaista olisi myös se, jos joku tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen jättänyt yritys saisi tarjouksen jättämiselle varatun määräjän jälkeen korjata tarjouksensa tarjouspyynnön vastaisuuden.³³

Syrjimättömyysperiaatteesta on olemassa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Esimerkiksi asiassa C-234/03³⁴ kysymys oli siitä, olivatko hankintaviranomaisen määrittämät edellytykset tarjoajille syrjiviä. Hankintaviranomainen edellytti, että tarjouksen tekevällä yrityksellä oli oltava tarjouksen tekohetkellä liiketilat sen maakunnan pääkaupungissa, jossa palvelut oli tarkoitus suorittaa. Tämän lisäksi hankintaviranomainen antoi etusijan sellaiselle toimijalle, jolla oli oma happea tuottava laitos alle tuhannen kilometrin etäisyydellä mainitusta maakunnasta.

Komissio katsoi asiassa, että liiketilojen määrätty sijainti ei ollut kyseessä olevien palvelujen suorittamisen kannalta välttämätön, vaan laitteiden käyttöön liittyvissä ongelmatapauksissa riittäväksi katsottava tukipalvelu oli mahdollista suorittaa myös teknisesti vaarantamatta potilaiden henkeä tai terveyttä. Tässä palvelujen tarjoamisen vapautta ei saanut perusteettomasti rajoittaa eikä kauempana toimivaa elinkeinoharjoittajaa syrjiä. Näin ollen komission mukaan hankintaviranomaisen edellytykset suosivat syrjimättömyysperiaatteen vastaisesti lähellä toimivia yrityksiä.

Kysymys siitä, onko tarjoajia kohdeltu tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaatteen vastaisesti hankintamenettelyssä, tulee ajoittain myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä 4.10.2017 (2017:152) ratkaistavana oli se, muodostiko hankintayksikön järjestämä markkinakartoitus tilanteen, jossa voittaneessa tarjouksessa oli hyödynnetty sellaisia

³² Hyvönen ym. 2007, s. 22.

³³ Tapola 2012, s. 18.

³⁴ C-234/03, Contse, ECLI:EU:C:2005:644.

tietoja, joita voittanut tarjoaja oli saanut selville markkinakartoituksessa ja oliko tämä tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaatteen vastaista. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan markkinakartoituksen hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa on sallittua ja hankintayksikkö voi käydä markkinakartoituksessa vuoropuhelua potentiaalisten tarjoajien kanssa. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei ollut ilmennyt tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaatteen rikkomista.³⁵

Toisaalta korkein hallinto-oikeus on todennut oikeuskäytännössään, kuten ratkaisussa KHO 2010:35, että tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaatteen takia hankintayksikkö ei voi käyttää vertailuperusteena aikaisempia kokemuksia tarjoajista, mikäli sillä ei ole kaikista tarjoajista tai tarjotuista tuotteista aikaisempia kokemuksia.³⁶

Tasapuolisuusperiaatteen toteutuminen on usein arvioitavana tarjouspyynnön mukaisuutta koskevassa markkinaoikeuden käytännössä. Esimerkiksi ratkaisussa MAO:H122/2021 markkinaoikeus katsoi, että voittanut tarjoaja oli muuttanut tarjoustaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintasäännösten vastaisesti. Johtopäätöksenä markkinaoikeus totesi, että hankintayksikön ei voida katsoa menetelleen tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimusten mukaisesti.

Myös ratkaisussa MAO:50/21 markkinaoikeus arvioi tasapuolisuusperiaatteen toteutumista. Markkinaoikeus totesi, että tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaate edellyttää, että tarjouksia arvioidaan lähtökohtaisesti sellaisina kuin ne on toimitettu hankintayksikölle tarjousten jättämiselle asetettuun määräaikaan mennessä. Lisäksi markkinaoikeus totesi, että annettujen tarjousten jälkikäteinen muuttaminen tai tarkentaminen on sallittua ainoastaan hankintalain 74 §:n 2 momentin mukaisissa rajoissa. Tapauksen tarjouspyynnössä oli edellytetty sitä, että tarjoaja liittyy tarjoukseen tilaajavastuulain mukaiset selvitykset ja todistukset soveltuvuusvaatimuksen täyttymisen todentamiseksi. Voittaneen tarjoajan tarjoukseen ei ollut liitetty vaadittuja selvityksiä ja todistuksia. Hankintayksikkö oli pyytänyt voittanutta tarjoajaa tarjousten jättämiselle varatun ajan jälkeen ennen hankintasopimuksen tekemistä toimittamaan vaaditut selvitykset ja todistukset. Voittanut tarjoaja oli sittemmin toimittanut vain osan pyydetyistä selvityksistä. Johtopäätöksenä markkinaoikeus totesi, että hankintayksikkö

³⁵ Pohjonen 2017, s. 229.

³⁶ Pekkala ym. 2022. s. 475–476.

oli siten menetelty virheellisesti, kun se ei ollut sulkenut voittaneen tarjoajan tarjoustä tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena.

Edellä kuvatuista ratkaisuista ilmenee, että markkinaoikeus päätyy toisinaan tasapuolisuusperiaatteen arvioinnissa siihen lopputulokseen, että hankintayksikkö on menetelty virheellisesti ja tasapuolisuusperiaatteen vastaisesti.³⁷ Ratkaisut ilmentävät tasapuolisuusperiaatteen keskeistä merkitystä käytännössä.

2.3.2 Avoimuusperiaate

Avoimuusperiaatteen takia hankinnoista tulee ilmoittaa riittävän laajasti, tarjouskilpailun ratkaisusta tulee ilmoittaa osallistuneille ja tarjouskilpailuun liittyvät asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia.³⁸

Hankintalain esitöiden³⁹ mukaan avoimuusperiaate perustuu unionin perustamissopimukseen ja sitä tulkitsevaan oikeuskäytäntöön sekä kansallisessa lainsäädännössä asetettuihin hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin. Avoimuusperiaatteella on keskeinen rooli demokratian ja hyvän hallinnon edistämisessä.⁴⁰ Avoimuusperiaatteen tarkoituksena on vahvistaa vastuullisuutta hankinnoissa ja vähentää suoraa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.⁴¹

Julkisuuden taso vaihtelee eri EU-jäsenvaltioiden välillä, koska julkisuusvelvoitteet perustuvat kansalliseen oikeuteen. Tämän vuoksi avoimuusperiaate näyttäytyy hieman erilaisena eri EU-maissa, vaikka sen sisältö pysyy samana.⁴² On esitetty, että avoimuusperiaatteen noudattaminen julkisissa hankinnoissa saattaa johtaa siihen, ettei menettely ole tarpeeksi tehokasta ja julkisia varoja ei saada parhaimmalla mahdollisella keinolla käyttöön. Tämän näkemyksen mukaan avoimuusperiaatteen mukainen julkinen hankintamenettely on hidasta.⁴³

³⁷ Esimerkiksi ratkaisun MAO: H122/2021 mukaan hankintayksikkö oli toiminut syrjivästi.

³⁸ Kontio ym. 2017, s. 29.

³⁹ HE 108/2016 vp.

⁴⁰ Halonen ym. 2019, s. 57.

⁴¹ Bovis 2012, s. 250.

⁴² Halonen ym. 2019, s. 1.

⁴³ Moukiou 2016, s. 87.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin käsitteli avoimuusperiaatetta asiassa C-231/03. Tapaus koski tilannetta, jossa palveluun liittyvä hankinta oli tehty ja menettelyn avoimuus oli tuomioistuimen arvioitavana. Tuomioistuin katsoi, että sopimus tehtiin täysin vailla avoimuutta, eikä muilla yrityksillä ollut tämän vuoksi mitään mahdollisuutta ilmaista kiinnostustaan hankinnasta. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että avoimuusperiaate olisi edellyttänyt julkisen hankintamenettelyn olevan avointa, jotta myös muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat yritykset olisivat saaneet mahdollisuuden ilmaista kiinnostusta sopimuksen tekemiseen.

Eräs avoimuusperiaatetta hyvin selventävä ratkaisu on Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-368/10.⁴⁴ Asiassa tuomioistuin ratkaisi kysymyksen siitä, olivatko tarjouspyynnössä käytetyt ilmaiset ”kestävä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevat perusteet” sekä velvollisuus ”vaikuttaa kestävimpien kahvimarkkinoiden aikaansaamiseen ja ympäristötekniisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti vastuulliseen kahvintuotantoon” siinä määrin epäselviä, ettei avoimuusperiaate toteutunut. Tuomioistuin totesi asiassa, että avoimuuden periaate edellyttää, että kaikki hankintamenettelyn ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt on muotoiltu selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjassa. Ratkaisun perustelujen mukaan tarjoajien tulee pystyä ymmärtää tarjouspyynnön sisältö täsmällisesti ja toisaalta hankintaviranomaisten tulee pystyä tarkistaa, vastaavatko tarjoukset hankinnan vaatimuksia. Tästä johtopäätöksenä tuomioistuin totesi, että tarjouspyynnön ilmaisuja ei ollut pidettävä yksiselitteisinä eikä täsmällisinä ja näin ollen avoimuusperiaate ei toteutunut.

Toisinaan avoimuusperiaatteen toteutuminen tarjouskilpailussa tulee myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota vuosikirjapäätöksessään 26.6.2019 (2019:84) siihen, että hankintayksikkö ei ole riittävällä tarkkuudella antanut tarjouspyyntöasiakirjoissa jätehuoltopalveluhankinnan kohteina olleista kiinteistöistä tietoa, jotta olisi mahdollista tehdä yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia.⁴⁵ Käytännössä tarjouspyyntöasiakirjojen tulee olla tarpeeksi täsmällisiä ja yksiselitteisiä, jotta niiden avulla on mahdollista tehdä vertailukelpoisia tarjouksia, ja jotta avoimuusperiaate toteutuisi.

⁴⁴ C-368/10, Komissio v. Alankomaat, ECLI:EU:C:2012:284.

⁴⁵ Pohjonen 2019, s. 256.

Markkinaoikeus on arvioinut avoimuuden periaatteen toteutumista ratkaisussa MAO:149/21. Valittaja oli esittänyt, että tarjouspyyntö oli epäselvä. Markkinaoikeus totesi perusteluissaan, ettei tarjouspyyntöä ollut pidettävä miltään osin siten epäselvänä, että sen perusteella ei olisi voitu antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Näin ollen tarjouspyyntö ei ollut avoimuuden periaatteen vastainen.

Toisaalta myös markkinaoikeuden ratkaisussa H95/2022 arvioitavana on ollut avoimuusperiaatteen toteutuminen. Markkinaoikeus selvensi ratkaisussaan, että hankintamenettelyn avoimuus edellyttää tarjoajien tietoisuutta jo tarjousta laatiessaan siitä, millaisilla seikoilla on merkitystä tarjouskilpailun ratkaisussa. Hankintailmoituksen perusteella tarjoajilta on vaadittu listausta toteuttamistaan referenssikohteista osoituksena kokemuksesta biokaasulaitteiden rakentamisessa. Markkinaoikeus totesi soveltuvuusvaatimuksen olleen selkeä ja täten avoimuusperiaatteen toteutuneen. Nämä ratkaisut ilmentävät sitä, että markkinaoikeuden arvioidessa avoimuusperiaatteen toteutumista, kyse on monesti väitetystä tarjouspyynnön epäselvyydestä.

Avoimuusperiaatteen olemassaolo johtaa siihen, että kun tarjouskilpailuun liittyvät asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, eri tarjoajat pääsevät tarkastelemaan eri tarjouksia ja arvioimaan omaa näkökulmaansa voittaneen tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuudesta. Asiakirjajulkisuus mahdollistaa myös sen, että hankintayksikön virheellinen menettely tulee herkemmin esille, kun muut tarjoajat tarkastelevat voittanutta, tarjouspyynnön vastaista tarjousta. Oikeuskäytäntöä tarjouspyynnön mukaisuudesta on runsaasti ja se on osittain avoimuusperiaatteen ansiota.

2.3.3 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on yleinen EU:n oikeusperiaate, joka on kirjattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 4 kohtaan. Suhteellisuusperiaate on merkityksellinen melkein kaikilla oikeudenaloilla EU-alueella ja se on keskeinen myös julkisissa hankinnoissa.⁴⁶ Hankintadirektiivin 18 artiklaan suhteellisuusperiaate on muotoiltu hankintaviranomaisen velvollisuutena noudattaa oikeasuhteista toimintatapaa.

⁴⁶ Hamer 2022, s. 190–191.

Hallituksen esityksen mukaan ⁴⁷ suhteellisuusperiaate edellyttää sitä, että hankintamenettelyssä asetetut vaatimukset ja kriteerit ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Oikeuskäytännössä suhteellisuusperiaatteen on katsottu merkitsevän kohtuullisuuden vaatimusten huomioimista. ⁴⁸

Suhteellisuusperiaate vaikuttaa erityisesti tarjoajien kelpoisuusehtoihin. Kelpoisuusehdon puuttumisesta seuraa tarjoajan sulkeminen tarjousvertailun ulkopuolelle. Hankintakriteerien tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia, jolloin hankintaan olennaisesti liittymättömät kriteerit eivät ole sallittuja. ⁴⁹

Markkinaoikeus arvioi ratkaisussaan MAO:H57/2022 suhteellisuusperiaatteen toteutumista. Asiassa oli kyse puhtaanapitopalveluhankinnasta. Hankintayksikkö oli sulkenut valittajan tarjouspyynnön ulkopuolelle ilman täsmennyksen pyytämistä. Valituksessaan valittaja on väittänyt, että tarjous on perusteettomasti suljettu tarjouskilpailusta. Lisäksi valituksen mukaan hankintayksikkö on menettelyllään ylittänyt harkintavaltansa ja toiminut suhteellisuusperiaatteen vastaisesti. Markkinaoikeus ratkaisi asian valittajan eduksi ja totesi, että valittajan tarjous oli ollut tarjouspyynnön mukainen. Näin ollen hankintayksikkö oli menetellyt hankinnassaan hankintasäännösten vastaisesti. ⁵⁰

Toisaalta markkinaoikeus päätyi vastakkaiseen lopputulokseen ratkaisussaan MAO:H158/2022. Myös kyseisessä tapauksessa markkinaoikeus arvioi suhteellisuusperiaatteen toteutumista. Myös tämän tapauksen valittaja oli valittanut siitä, että hankintayksikkö oli sulkenut sen tarjouksen tarjouskilpailun ulkopuolelle ilman täsmennysmahdollisuutta. Valittajan mukaan tämä oli suhteellisuusperiaatteen vastaista. Markkinaoikeus katsoi ratkaisussaan, että valittajan tarjous oli sisältänyt tarjouspyynnössä edellytettyjen ehtojen vastaisen hinnoittelutavan. Näin ollen hankintayksikön päätös sulkea valittajan tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle ei ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen. Hankintayksikkö ei täten ollut menetellyt virheellisesti. ⁵¹

⁴⁷ HE 108/2016 vp.

⁴⁸ Eskola ym. 2017, s. 34.

⁴⁹ Hyvönen ym. 2007 s. 24.

⁵⁰ Vastaavasti myös tapauksessa MAO 179/21 hankintayksikkö oli menetellyt suhteellisuusperiaatteen vastaisesti sulkiessaan valittajan tarjouskilpailusta antamatta tälle tilaisuutta esittää selvitystä.

⁵¹ Markkinaoikeus päätyi vastaavaan lopputulokseen myös tapauksissa MAO:H234/2022 ja MAO:H257/2022.

Suhteellisuusperiaate julkisissa hankinnoissa ei ole aina yhtä selkeä kuin tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaate sekä avoimuusperiaate ja sen on väitetty jopa tuottavan oikeudellista epävarmuutta hankinnan osapuolille. Siinä missä tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaate edellyttää tarjoajien tasapuolista kohtelua ja avoimuusperiaate edellyttää hankintaprosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, suhteellisuusperiaate tasapainottaa erilaisia päämääriä.⁵² Euroopan komissio on kiinnittänyt huomiota mahdollisuuteen ottaa kestävyysnäkökulmat huomioon julkisissa hankinnoissa Eurooppa 2020-strategiassaan.⁵³ Vihreiden julkisten hankintojen avulla pyritään minimoimaan julkisten hankintojen ympäristöhaitat.⁵⁴ Hankintaprosesseissa on täten viime aikoina kiinnitetty enenevässä määrin huomiota sosiaalisiin ja ympäristönäkökulmiin. Tämän takia suhteellisuusperiaate on saanut uuden merkityksen, kun sitä voidaan hyödyntää punnittaessa tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaatetta suhteessa sosiaalisiin ja ympäristönäkökulmiin.⁵⁵

Käytännössä julkisten hankintojen oikeusperiaatteilla on vahvasti velvoittava asema ja ne on kirjattu hankintadirektiiviin. Markkinaoikeus hyödyntää jatkuvasti perusteluissaan julkisten hankintojen oikeusperiaatteita. Sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät näkökulmat eivät näy erityisen usein markkinaoikeuden argumentoinnissa, eikä niillä ole yleisen oikeusperiaatteen asemaa julkisissa hankinnoissa. On kuitenkin mahdollista, että niiden painoarvo kasvaa tulevaisuudessa ja se tulee näkymään myös markkinaoikeuden ratkaisujen perusteluissa tulevaisuudessa. Täten suhteellisuusperiaate saattaa tulevaisuudessa ottaa sosiaaliset ja ympäristölliset tavoitteet huomioon. Muutoinkin, EU:n julkisen hankintajärjestelmän kehityksen mukaisesti, suhteellisuusperiaatteella tulee olemaan tulevaisuudessakin merkittävä rooli.⁵⁶

2.3.4 Yhteenveto periaatteiden vaikutuksista

Hankintayksikön tulee sulkea tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset tarjouskilpailun ulkopuolelle, jotta se toimii hankintalainsäädännön mukaisesti. Myös julkisten hankintojen oikeusperiaatteet edellyttävät tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen hylkäämistä. Tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaatteella, avoimuusperiaatteella ja

⁵² Hamer 2022, s. 200.

⁵³ Euroopan komissio 2010.

⁵⁴ Halonen 2020, s. 535.

⁵⁵ Hamer 2022, s. 201.

⁵⁶ Bogojevic 2019, s. 276.

suhteellisuusperiaatteella on vahva EU-oikeudellinen asema. Mikäli hankintayksikkö päätyisi tarjouspyynnön vastaiseen tarjoukseen, vaarantaisi tällainen valinta myös muiden tarjoajien oikeusturvan.

Tilanteessa, jossa hankintayksikkö valitsee voittaneeksi tarjoukseksi tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen, on tämä syrjivää muita tarjoajia ja jopa tarjouskilpailun ulkopuolelle jääneitä tahoja kohtaan. Päätyminen tarjouspyynnön vastaiseen tarjoukseen ei ole mitenkään oikeutettavissa, ja sen seurauksena muille tarjoajille tilanne näyttäytyy perusteettomana suosimisena. Markkinaoikeudella on paljon ratkaisukäytäntöä kysymyksestä, onko tarjoajia kohdeltu tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaatteen vastaisesti. Tilanteet eivät monesti ole kuitenkaan yksiselitteisiä, vaan sisältävät tulkinnanvaraisuuksia.

Toisaalta tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen valitseminen on myös avoimuusperiaatteen vastaista. Toisinaan tarjouspyyntöasiakirjat ovat epäselviä, jolloin ei ole mahdollista saada vertailukelpoisia tarjouksia ja tarjoajille on epäselvää, mitä tarjouspyynnön mukaisuudelta ylipäätään edellytetään. Näin ollen, tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvät tulkinnanvaraisuudet johtuvat toisinaan siitä, ettei avoimuusperiaatetta ole noudatettu. Tarjouspyyntöasiakirjojen pääsääntöinen asiakirjajulkisuus edesauttaa avoimuusperiaatteen toteutumista. Kun asiakirjat ovat kaikkien nähtävillä, virheellisyydet nousevat useammin esille ja tämä läpinäkyvyys saattaa kannustaa osapuolia olemaan tarkkoja ja toimimaan oikein heti alusta lähtien.

Myös suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on tärkeää, että tarjouskilpailun voittaa tarjouspyynnön mukainen tarjous. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tarjouskilpailun voittaneen tarjouksen valitsemisperusteet tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärään kanssa. Tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen valitseminen ei täytä niitä vaatimuksia, jota tavaralle tai palvelulle on tarjouspyynnössä edellytetty. Näin ollen tarjouskilpailun päämäärät eivät toteudu, mikäli hankintayksikkö valitsee tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen voittaneeksi tarjoukseksi.

3 Tarjouspyynnön vastaisuuksia

3.1 Yleistä

Markkinaoikeuden ratkaisemat tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvät tapaukset vuosilta 2021 ja 2022 on ryhmitelty ja koottu taulukkoon, jota hyödynnetään pohjana tämän luvun jaottelussa. Nämä tapaukset on listattu liitteessä 1 ja niitä on yhteensä 63 kappaletta. Tapaukset on ryhmitelty sillä perusteella, mistä tarjouspyynnön väitetty vastaisuus on johtunut kussakin tapauksessa.

Taulukko koskee tarjouspyynnön vastaisuutta ratkaisuaineiston perusteella. Taulukossa on kolme pääluokkaa: ”Sopimusehtojen ristiriitaisuus”, ”Hankinnan kohteen vaatimukset eivät täyty” ja ”Muut syyt tarjouspyynnön vastaisuudelle”. Sopimusehtojen ristiriitaisuus on edelleen jaettu ensinnä tilanteisiin, joissa ratkaistavana on, koskeeko tarjous väärää tuotetta taikka palvelua, sekä toisaalta tilanteisiin, joissa tarjoukseen väitetyksi liittyy tarjouspyyntöä vastaamattomia lisäehtoja. Myös hankinnan kohteen vaatimuksiin liittyvä pääluokka on jaettu kahteen osaan: tilanteisiin, joissa ongelmana on tarjotun tuotteen taikka palvelun vähimmäisehtojen täyttyminen, sekä tilanteisiin, joissa ratkaistavana on osatarjouksen sallittavuus. Viimeisessä pääluokassa tapaukset ovat tulleet markkinaoikeuden käsittelyyn väitetyn tarjouspyynnön vastaisuuden vuoksi joko määräaikaan liittyvien tulkinnanvaraisuuksien taikka väitetyn vilpillisen tarjouksen vuoksi. Tämän luvun otsikointi perustuu taulukkoon 1. Jaottelun ulkopuolelle on jätetty tarjouksen täydentämiseen liittyvä oikeustapaustaineisto, jota käsitellään tämän tutkielman pääluvussa 4.⁵⁷

Osassa tapauksista kyse on ollut joko voittaneen tarjoajan tai valittajan tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuudesta, mutta toisissa tapauksissa markkinaoikeus on todennut kysymyksenalaisen tarjouksen olleen tarjouspyynnön mukainen. Lisäksi huomionarvoista on se, että tapausten jaottelu ei ole yksiselitteistä, vaan päinvastoin on mahdollista, että samassa ratkaisussa on moneen jaottelemaan kategoriiaan kuuluvia piirteitä. Toisinaan sopimusehtojen ristiriitaisuuteen liittyvät tilanteet muistuttavat hankinnan kohteen vaatimuksen täyttymättömyyden tilanteita. Jaottelu on tehty sen

⁵⁷ Tällainen jaottelu on tehty selvytyden vuoksi. Kun ratkaisukäytäntö on eritelty kahteen eri taulukkoon ja myös kahteen eri tutkielman lukuun, on helpompi hahmottaa ratkaisuaineiston muodostama kokonaisuus.

mukaisesti, mikä on havaittu kussakin tapauksessa merkittävimmäksi oikeudelliseksi ongelmaksi koskien tarjouspyynnön mukaisuutta.

3.2 Sopimusehtojen ristiriitaisuus

Tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa keskeiset sopimusehdot, joilla on merkitystä tarjousten tekemisessä. Tärkeimmät sopimusehdot vaihtelevat tapauskohtaisesti.⁵⁸ Tarjouksessaan tarjoaja on sitoutunut toimittamaan tarjouspyynnön mukaisen tavaran, palvelun tai rakennusurakan, joten tarjous sitoo tarjoajaa. Tarjoaja kantaa vastuun siitä, että sen tarjous vastaa tarjouspyynnössä esitettyjä edellytyksiä eikä sisällä tarjouspyynnön vastaisia ehtoja.⁵⁹ Toisinaan tarjoaja on liittännyt tarjoukseensa omat sopimusehdot, jotka ovat hankintayksikön tarjouspyyntöön liittämiä sopimusehtojen vastaiset.⁶⁰ Tällaisissa tilanteissa tarjous on katsottava tarjouspyynnön vastaiseksi sopimusehtojen ristiriitaisuuden perusteella.

Tarjousten tulee täyttää tarjouspyynnössä edellytetyt sopimusehdot, jotta niitä voidaan pitää keskenään vertailukelpoisina. Jos esimerkiksi toiselta tarjoajalta edellytetään hankintayksikölle edullista maksuaikataulua ja toiselle tarjoajalle tarjotaan nopeampaa maksua, vertailtavuus kärsii.⁶¹ Tällainen menettely on myös avoimuusperiaatteen ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vastaista.

Sopimusehtojen ristiriitaisuuteen liittyvät oikeusongelmat koskevat monesti hintaehtoja. Tutkielman ratkaisuaineiston tapauksissa havaittiin viisi ratkaisua, joissa markkinaoikeus tutki kysymyksiä sopimusehtojen ristiriitaisuuksista. Näistä ratkaisuista viisi liittyivät hintaehtojen ristiriitaisuuksiin. Yhdessä tapauksessa markkinaoikeus tutki voittaneessa tarjouksessa mainitun menetelmän sallittavuutta, eli sitä, oliko voittanut tarjous palvelun edellytysten ja vaadittujen sopimusehtojen mukainen. Muita kysymyksiä sopimusehtojen ristiriitaisuuksista voisivat olla takuuajan pituuteen, tarjouksen voimassaoloon, vakuuteen tai toimitusehtoon liittyvät ongelmat. Tämän lisäksi tutkimusaineistossa esiintyy neljä ratkaisua, joissa markkinaoikeus ratkaisi sen, liittyykö tarjoukseen

⁵⁸ Eskola 2017, s. 383.

⁵⁹ Määttä 2017, s. 524.

⁶⁰ Tapola 2012, s. 35.

⁶¹ Tapola 2012, s. 219.

tarjouspyyntöä vastaamattomia lisäehtoja. Nämä ratkaisut on kirjattu liitteeseen 1. Näitä ratkaisuja tarkastellaan seuraavaksi.

3.2.1 Tarjouksen ehdot ovat ristiriidassa tarjouspyynnön ehtoihin

Kun arvioin sitä, milloin tarjous koskee sopimusehtojen ristiriitaa, totesin, että kysymys ei ole helppo. Monesti, jopa lähes poikkeuksetta, markkinaoikeudessa ratkaistuissa tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvissä ratkaisuissa kyse on vähimmäisvaatimusten toteutumisesta. Ratkaisukäytäntöä vuosien 2021 ja 2022 osalta, jossa kyse on selvästi väärään tuotteeseen tai palveluun liittyvästä tarjouksesta, ei ollut lainkaan. Tämä johtunee osittain siitä, että tarjouskilpailuun osallistuvat tarjoajat pyrkivät luonnollisesti olemaan tarkkoja ja tekemään tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen. Näin ollen mahdollinen tarjouspyynnön vastaisuus on yleensä kiinni vain pienistä seikoista, jotka tulkitaan enemmän vähimmäisvaatimusten täyttymättömyydeksi kuin tilanteeksi, jossa tarjous koskee väärää tuotetta tai palvelua. Kuitenkin eräissä ratkaisuissa oli sen verran useita väitettyjä tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksen rikkomuksia, että oikeudellisena kysymyksenä voidaan ajatella kysymyksen olevan sellainen, onko kyseessä aivan eri tuote tai palvelu kuin mitä tarjouspyynnössä on edellytetty.

Markkinaoikeuden tapaus MAO:H323/2021 koski turvemaiden lannoitteiden ja levityspalvelun kokonaisurakoinnin hankintaa. Valittajan mukaan voittaneella tarjoajalla ei ollut tarvittavaa kalustoa, henkilöstä, eikä tarvittavia lupia ja vakuutuksia. Markkinaoikeus totesi, että voittanut tarjoaja on vahvistanut lannoitteiden täyttävien vaatimukset, eikä hankintayksikkö ole ollut aihetta epäillä, että tuote olisi tarjouspyynnön vastainen. Toisaalta markkinaoikeus totesi myös, ettei tarjouspyynnön vastaisuutta muodosta myöskään maalevityksen käyttäminen menetelmänä, koska se on tarjouspyynnössä ollut sallittu menetelmä. Näin ollen markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö ei ollut menetellyt hankintasäännösten vastaisesti valitessaan voittaneen tarjoajan tarjouksen.

Tässä tapauksessa kyse oli siitä, jäikö pakollinen vaatimus täyttymättä. Tästä huolimatta tapaus on luokiteltu sopimusehtojen ristiriitatilanteiden kategoriaan. Nimittäin mikäli markkinaoikeus olisi tulkinnut tarjouksen tarjouspyynnön vastaiseksi väitettyjen epäkohtien vuoksi, voitaisiin ajatella kyseessä olevan eri palvelu kuin mitä tarjouspyynnössä on kuvattu. Erilaisen menetelmän käyttäminen palvelussa ja ylipäätään

useampi poikkeaminen tarjouspyynnön vaatimuksista muodostavat eri palvelun kuin sen, mitä tarjouspyynnössä on edellytetty. Kuitenkin tässä tapauksessa voittanut tarjous koski samaa palvelua mitä tarjouspyynnössä edellytettiin.

Toisaalta tapaus MAO:H87/2022 koski vahinkovakuutuspalveluiden hankintaa. Valittajan mukaan voittaneen tarjoajan tarjous on ollut tarjouspyynnön vastainen, koska vakava vahinko oli huomioitu vuodelle 2024, vaikka tarjouspyynnön mukaisesti se olisi tullut laskea vuodelle 2023. Markkinaoikeus totesi, että tarjouspyynnössä ei ole tarkemmin määritelty, mille vuosille tarjoajien on tullut jyvittää vuodelle 2023 aiheutuvat lisäkustannukset. Tarjouspyynnössä esitetyt hintavaatimukset toteutuivat tarjouksessa. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksiköllä ei ole ollut syytä epäillä, ettei voittanut tarjoaja olisi huomioinut vuonna 2023 aiheutuvasta vakavasta vahingosta aiheutuvia kustannuksia siten, kuin tarjouspyynnössä edellytettiin. Näin ollen hankintayksikkö ei ollut menetellyt asiassa virheellisesti.

Myös tapauksessa MAO:H87/2022 valittajan näkökulma oli sama kuin tapauksessa MAO:H323/2021. Valittaja lähestyi tässäkin tapauksessa hankintapäätöstä siten, että voittanut tarjous oli tarjouspyynnön vastainen puutteellisuuksien ja sopimusehtojen ristiriitaisuuksien vuoksi. Mikäli markkinaoikeus olisi ratkaissut asian niin, että vakuutuslaskelmat todella olisivat olleet eri perustein laskettu kuin mitä tarjouspyynnössä edellytettiin, olisi tarjottu vakuutuspalvelu ollut tarjouspyynnön ehtoja vastaamaton. Näin ollen kyseessä olisi ollut eri palvelu kuin mitä tarjouspyynnössä edellytettiin. Markkinaoikeus hylkäsi valituksen, koska sen mukaan tarjous ei ollut tarjouspyynnön vastainen.

Vertailun vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2015:17 koski selvemmin tarjouspyynnön ehtoja vastaamatonta tarjousta. Tapaus liittyi avoterveydenhuollon lääkäri- ja vastaanottopalveluita. Palveluiden hinta tuli tarjouspyynnön mukaisesti ilmoittaa lääkärin arvonlisäverottomana tuntihintana. Tarjoaja oli ilmoittanut hinnaksi nolla euroa ja käyttänyt nollahinnoittelua tarjouksessaan. Tarjous oli sittemmin suljettu tarjouskilpailun ulkopuolelle. Korkein hallinto-oikeus totesi, että vaikka nollahinnoittelu ei ollut tarjouspyynnössä nimenomaisesti kiellettyä, tarjoajan olisi tullut ymmärtää, että kyseinen hinnoittelu mitätöisi tarjouspyynnössä asetetut tarjoajan suoritusten rahallisen arvon perusteella laskettavat sanktiot. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden mukaan

hankintayksikkö oli menetelty oikein sulkiessaan tarjouksen tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjouspyynnön vastaisena.⁶²

Sittemmin Euroopan unionin tuomioistuin on antanut vuonna 2021 ratkaisun C-367/19 Tax-Fin-Lex. Asiassa Slovenian sisäministeriö oli järjestänyt tietojärjestelmään liittyvän kilpailutuksen. Tähän Tax-Fin-Lex antoi tarjouksen, jonka hinta oli 0,00 euroa. Ministeriö hylkäsi Tax-Fin-Lexin tarjouksen sillä perusteella, ettei lopullinen tarjoushinta ollut julkisia hankintoja koskevien säännösten mukainen. Euroopan unionin tuomioistuin määrittä asiassa seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

1. *"Onko direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 5 alakohdassa tarkoitettu sopimussuhteen vastikkeellisuus olemassa hankintasopimuksen osatekijänä siinä tapauksessa, että hankintaviranomainen ei ole velvollinen suorittamaan mitään vastiketta, mutta talouden toimija saa sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä pääsyn uusille markkinoille ja referenssikohteita?"*
2. *"Onko mahdollista tai tarpeen tulkita direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 5 alakohtaa siten, että se on perustana hylätä tarjous, jossa hinta on 0 euroa?"*

Ensimmäisen kysymyksen Euroopan unionin tuomioistuin ratkaisi siten, että pelkästään tarjouskilpailun voittamisesta saatu markkinakokemus ja referenssit ovat sen verran sattumanvarainen taloudellinen etu, ettei sen perusteella voida katsoa sopimuksen olevan vastikkeellinen. Hankintasopimuksen määritelmään kuuluu vastikkeellisuus hankintadirektiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 5 alakohdan mukaisesti ja tapauksen tarjousta ei ollut pidettävä vastikkeellisena.

Toiseen kysymykseen Euroopan unionin tuomioistuin totesi, että hankintasopimuksen määritelmän mukaisesti 0,00 euron tarjousta ei ole mahdollista hylätä pelkästään vastikkeettomuuteen vetoamalla. Tässä tapauksessa olisi tullut todeta tarjous poikkeuksellisen alhaiseksi tarjoukseksi ja hankintayksikön olisi tullut vaatia tarjoajalta selvitystä tarjoushinnan perusteista. Tämän jälkeen hankintayksikön olisi tullut hankintadirektiivin 69 artiklan 3 kohdan mukaan arvioida annetut tiedot tarjoajaa kuulemalla. Hankintayksikkö olisi voinut hylätä tällaisen tarjouksen vain sellaisessa tapauksessa, että toimitettu näyttö ei tyydyttävästi selitä tarjottujen hintojen alhaista tasoa.

Ratkaisusta on kirjoitettu, että se korostaa sitä, että toisinaan tarjoajalla voi olla tarve antaa markkinahintaa olennaisesti halvempi tai jopa 0,00 euron hintainen tarjous. Toisaalta hankintayksikkö ei voi automaattisesti hylätä tällaisia tarjouksia, vaan sen on aina ensin vaadittava tarjoajalta selvitystä tarjoushinnan perusteista.⁶³ Mielestäni

⁶² Voutilainen ja Määttä 2023, s. 467.

⁶³ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021.

ratkaisu ei selkeyttänyt oikeustilaa nollahintaisten tarjousten osalta. Toisaalta Euroopan unionin tuomioistuin totesi, että hankintasopimukseen liittyy hankintadirektiivin mukaan vastikkeellisuus, joka ei toteudu tilanteissa, joissa tarjous on 0,00 euron hintainen. Toisaalta Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan hankintayksikön tulee pyytää tarjoajalta täsmennystä vastikkeettomista tarjouksista ja se voi hylätä tarjouksen vain, mikäli näyttö ei selitä tarjottujen hintojen alhaista tasoa. Mielestäni nämä kaksi tulkintaa kahteen esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen vaikuttavat ristiriitaisilta. Tarjoajan näkökulmasta kuitenkin Euroopan unionin ratkaisusta voidaan päätellä, että nollahintaista tarjousta kannattaa välttää, jotta tarjous varmemmin olisi tarjouspyynnön mukainen. Tätä tulkintaa vahvistaa myös edellä esitetyn korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2015:17 lopputulos.

Myös markkinaoikeuden tapaus MAO:H158/2022 koski sopimusehtojen ristiriitaisuutta liittyen hintaehtoihin. Tapauksessa hankintayksikkö sulki valittaja Fortum Waste Solutions Oy:n tarjouksen tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjouspyynnön vastaisena. Valittaja oli käyttänyt tarjouksessaan nollahinnoittelua ja piti sitä tarjouspyynnön mukaisena. Markkinaoikeus totesi, että tarjouspyynnössä edellytettiin, että tarjottujen hintojen tulee olla arvoltaan vähintään 1 euro ja että valittajan käyttämä nollahinnoittelu oli tarjouspyynnön sopimusehtoihin nähden ristiriitaista. Näin ollen markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö ei ollut menetellyt asiassa virheellisesti.

Markkinaoikeus ei viitannut perusteluissaan korkeimman hallinto-oikeuden nollahinnoittelua koskevaan ratkaisuun KHO 2015:17, vaikka siihen viittaaminen olisi tukenut ratkaisun perusteluita. Hankintalain esitöiden mukaan tarjouspyyntö olisi laadittava niin selkeäksi, että tarjoajat voivat antaa sen perusteella vertailukelpoisia tarjouksia. ⁶⁴ Tästä huolimatta tarjouspyyntöön kirjatut edellytykset esimerkiksi hinnoittelusta aiheuttavat edellä kuvattuja epäselvyyksiä. Näin oli myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2016:97. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tarjouspyynnön sisältö nollahinnoittelusta oli niin epäselvä, etteivät tarjoajat voineet sen perusteella tietää, miten hinnat tuli ilmoittaa tarjouksissa. Näin ollen korkein hallinto-oikeus totesi, että tarjouspyyntö oli ollut hinnan ilmoittamisen osalta niin tulkinnanvarainen, ettei se turvannut tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua tarjousvertailussa. ⁶⁵

⁶⁴ HE 108/2016, vp.

⁶⁵ Määttä ja Voutilainen 2017, s. 206.

Kaikista näistä tässä mainituista sopimusehtojen ristiriitaisuuksiin liittyvistä kysymyksistä voidaan päätellä, että hankintayksikön on todella tärkeää ilmaista tarjouspyynnössä vaaditut sopimusehdot tarkkaan ja täsmällisesti. Toisaalta myös tarjoajan on tärkeää laatia tarjous huolellisesti ja lukea tarkkaan tarjouspyynnössä mainittu teksti sopimusehtoihin liittyen. Huolellisuus ja tarkkuus sekä tarjouspyyntöä että tarjousta laadittaessa parantaa todennäköisyyttä siitä, että tarjous täyttää tarjouspyynnön mukaisuuden. Tarjouspyynnön mukaan sallittu hinnoittelutapa aiheuttaa käytännössä erilaisia tulkintoja. Esimerkiksi nollahinnoittelun sallittavuus on monesti edellä, tässä kappaleessa mainittujen tapausten perusteella epäselvää. Tarjoaja voisi esimerkiksi tutustua nollahinnoitteluun liittyvään oikeuskäytäntöön ennen nollahintaisen tarjouksen laatimista ja verrata oikeustapauksia omaan tilanteeseensa. Nollahinnoittelu on monen tarjouspyynnön sopimusehtojen vastaista ja tästä tarjoajien on hyvä olla tietoisia, jotta heidän laatimansa tarjoukset voivat menestyä tarjouskilpailussa, eikä niitä ainakaan heti suljeta tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjouspyynnön vastaisina.

3.2.2 Tarjoukseen liittyy tarjouspyyntöä vastaamattomia lisäehtoja

Tarjouspyynnössä on yleensä kielletty tarjoajia lisäämään tarjoukseensa omia sopimusehtoja. Tämä johtuu siitä, että monesti tarjoajan omat ehdot poikkeavat ostajan asettamista ehdoista epäedullisempaan suuntaan. Tarjouspyyntöä vastaamattomat lisäehdot voivat olla esimerkiksi maksuaikatauluun, toimitusaikaan, tai takuuseen liittyviä. Toisaalta myös neuvotteluvarauman lisääminen tarjoukseen muodostaa tarjouspyynnön vastaisuuden.⁶⁶

Tapaus MAO 35/21 koski toimitilojen vuokrausta koskevaa hankintaa ja tarjouskilpailun voitti Rakennus Huuhka Oy. Valittaja Mediset Hoivarakentajat Oy:n mukaan voittanut tarjous sisälsi lukuisia sopimusehtoja, vaikka lisäehdot tarjouksessa olivat tarjouspyynnön mukaisesti kiellettyjä. Markkinaoikeus totesi, että tarjouspyynnössä edellytettiin tilojen olevan käyttövalmiina 1.8.2020 alkaen ja tähän mennessä tuli teettää tietyt tarkastukset. Se, että voittanut tarjoaja ilmoitti tarjouksessaan tarjoamansa toimitilan olevan valmis jo 1.6.2020, ei ollut tarjouksessa esitetty tarjouspyyntöä

⁶⁶ Tapola 2012, s. 89–96.

vastaamaton lisäehto. Näin ollen hankintayksikkö ei ollut menetellyt asiassa virheellisesti.

Vertailun vuoksi tarkastellaan tapausta MAO 177/21, jossa kyse oli autoklaavin hankinnasta. Getinge Finland Oy voitti tarjouskilpailun ja hankintayksikön päätöksestä sittemmin valitti Clinichem Oy Ltd. Valittajan mukaan voittaneen tarjoajan tarjous ei täyttänyt tarjouspyynnössä edellytetyjä vähimmäisvaatimuksia ja toisaalta valittajan tarjous oli suljettu perusteettomasti tarjouskilpailun ulkopuolelle. Markkinaoikeuden mukaan voittaneessa tarjouksessa vähimmäisvaatimukset toteutuvat. Valittajan tarjouksessa puolestaan toimitusajasta oli kirjattu, että se ”sovitaan erikseen tilaajan kanssa”, vaikka tarjouspyynnössä oli toimitusajan osalta vaadittu, että urakan tulee olla kokonaan valmis ja käyttäjille hyväksytysti luovutettuna 15.9.2020. Markkinaoikeus totesi, että hankintayksiköllä on ollut velvollisuus sulkea valittajan tarjous, joka sisältää tarjouspyyntöä vastaamattoman lisäehdon. Näin ollen hankintayksikkö ei ollut menetellyt asiassa virheellisesti.

Tapauksessa MAO 177/21 valittajan tarjouksessa oli selkeästi toimitusaikaan liittyvä tarjouspyyntöä vastaamaton lisäehto, mikä poikkesi ostajan asettamasta ehdosta epäedullisempaan suuntaan. Sen sijaan tapauksessa MAO 35/21 kyse ei ollut lisäehdosta, kun voittaneessa tarjouksessa ainoastaan ilmoitettiin, että toimitila on valmis jo aikaisemmin kuin se on tarjouspyynnön mukaan edellytettyä. Toisin sanoen tämä aikaisempi mahdollisuus saada toimitila käyttöön 1.6.2020 ei estänyt toimitilan saamista alkuperäisen aikataulun mukaisesti eli 1.8.2020.

Tapaus MAO:H280/2021 koski kuljetushankintaa. Tarjouskilpailussa oli päädytty valitsemaan 10 eri palveluntuottajaa puitejärjestelyn avulla. Valittajien mukaan kuultava oli ilmoittanut tarjouksessaan kaluston määrän ehdollisesti seuraavalla tavoin: ”Määrän osalta sitoudumme ilmoittamaamme, jos ajojen todellinen määrä sitä vaatii [– –] Lopullinen automäärä [– –] voi tarjoajan puolesta olla suurempi tai pienempi kuin nyt ilmoitettu.” Markkinaoikeus totesi asiassa, että tarjouspyynnössä oli edellytetty, että tarjoajat ilmoittavat tarjouksissaan kaluston kokonaiskappalemäärän. Kun vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarjouksia arvioidaan ainoastaan niistä ilmenevien tietojen perusteella, hankintayksiköllä on velvollisuus sulkea tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset tarjouskilpailun ulkopuolelle. Markkinaoikeuden mukaan ilmaistut ”jos todellinen määrä sitä vaatii” ja ”lopullinen automäärä voi olla suurempi tai pienempi kuin nyt ilmoitettu”, merkitsevät sitä, ettei kuultava ollut ilmoittanut tarjouksessaan kappalemäärää tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla. Markkinaoikeus katsoi, että

kappalemäärän ilmoittamisessa kyse oli tarjouspyynnössä selvästi ilmaistusta vaatimuksesta, jonka täyttymättä jättämisesti tuli seurata tarjouksen hylkääminen. Johtopäätöksenä markkinaoikeus totesi, että hankintayksikkö oli menetellyt hankinnassaan hankintasäännösten vastaisesti ja asiassa oli harkittava hankintalaissa säädettyjen seuraamusten määräämisestä.

Myös tässä tapauksessa tarjouksessa ilmaistu kaluston kokonaiskappalemäärän mahdollinen muutos oli lisäehto, joka oli selkeästi tarjouspyynnön vastainen. Ehto muodosti epäselvän tilanteen, jossa tarjouspyynnössä edellytetty kokonaiskappalemäärän ilmoittaminen ei toteutunut. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimus edellytti tarjouksen sulkemisen tarjouskilpailun ulkopuolelle.

Esimerkiksi tapauksessa MAO:H57/2022 oli kysymys puhtaanapitoon liittyvästä kilpailutuksesta, jonka voitti L&T Siivous Oy. Hankintayksikön päätöksestä puolestaan valitti Palmia Oy. Valituksen mukaan valittajan tarjous oli suljettu tarjouskilpailusta perusteetta tarjouksessa esiintyneen vähäisen ristiriidan vuoksi. Alihankinnan käyttämisestä oli tarjouksessa ristiriitaista tietoa ja valittajan mukaan hankintayksikön olisi tullut pyytää tästä täydennystä tarjouskilpailusta sulkemisen sijaan. Markkinaoikeuden mukaan kyseisessä tarjouskilpailussa oli mahdollista käyttää alihankkijaa ja valittajan tarjouksessa mainittu tieto alihankinnasta oli epätarkka, kun ketään alihankkijaa ei ollut nimetty tarjoukseen. Tästä huolimatta, kun kyseisessä tarjouksen kohdassa kuitenkin yksinomaan annettiin hankintayksikölle päätäntävalta hyväksyä mahdollinen alihankkija, eikä kyse ollut valittajan tekemästä yksipuolisesta varaumasta päättää myöhemmin alihankinnasta, ei markkinaoikeuden mukaan valittajan tarjouksen sopimusehdot olleet ristiriitaisia tarjouspyynnön kanssa. Markkinaoikeuden mukaan valittajan varaumalla ei ollut vaikutusta tarjousten keskinäiseen vertailukelpoisuuteen, koska vertailuperusteena hyödynnettiin hinta-laatusuhdetta, eikä mahdollinen alihankinta vaikuttanut tähän mitenkään. Näin ollen markkinaoikeuden mukaan valittajan tarjous oli tarjouspyynnön mukainen ja asiassa oli näin ollen harkittava hankintalaissa säädettyjen seuraamusten määräämistä.

Tämä ratkaisu ilmentää hyvin sitä, että toisinaan tarjous voi olla sopimusehtojen poikkeavuudesta huolimatta tarjouspyynnön mukainen. Hankintayksikön on arvioitava, poikkeako tarjouksen sopimusehto tarjouspyynnön ehdosta hankintayksikölle epäedullisempaan suuntaan. Mikäli tarjous sisältää tällaisen sopimusehdon, on tarjous

tarjouspyynnön vastainen.⁶⁷ Markkinaoikeuden ratkaisun MAO:H57/2022 perusteluissa markkinaoikeus arvioi valittajan tarjoajan alihankkijoihin liittyvän ehdon merkitystä. Markkinaoikeus havaitsi ensinnäkin, ettei ehto heikennä hankintayksikön asemaa, ja toisaalta, että ehto ei vaikuttanut tarjousten vertailukelpoisuuteen. Näin ollen markkinaoikeus päätyi valittajan tarjouksen olevan tarjouspyynnön mukainen.

3.3 Hankinnan kohteen vaatimukset eivät täyty

3.3.1 Yleistä

Tarjous katsotaan tarjouspyyntöä vastaamattomaksi, mikäli tarjouksessa hankinnan kohteen vaatimukset eivät täyty. Tämä on kirjattu hankintalain 74 §:n, jonka mukaan:

Tarjoajan tulee tarjouksessaan osoittaa tarjoamansa tavaran, palvelun tai rakennusurakan olevan tarjouspyynnössä ja muissa hankinta-asiakirjoissa esitettyjen vaatimusten mukainen.

Tarjottavan tavaran tai palvelun on oltava tarjouspyynnössä edellytettyjen vaatimusten mukainen, jotta tarjouskilpailu voidaan toteuttaa tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset huomioiden. Oikeuskäytännössä hankinnan kohteen vaatimusten toteutumattomuus on usein ilmaistu toteamalla: ”kysymys on ollut tarjouksen sisältöön ja vertailukelpoisuuteen vaikuttavasta seikasta.”⁶⁸ Tarjoukset eivät ole vertailukelpoisia keskenään, mikäli jokin tarjouksista on tarjouspyynnön vastainen.

Hankintadirektiivin 44 artiklan mukaan hankintaviranomaiset voivat vaatia, että tarjoajat esittävät testausraportin tai muun todistuksen näyttönä siitä, että tarjouspyynnössä esitetyt tekniset vaatimukset toteutuvat.

Seuraavaksi tarkastellaan tapauksia, joissa ratkaistavana on ollut kysymys siitä, onko tarjottu tuote tai palvelu täyttänyt vähimmäisvaatimuksia vai onko se tullut sulkea tarjouskilpailusta pois sen vuoksi, etteivät vähimmäisvaatimukset ole toteutuneet. Sen jälkeen tarkastellaan tilanteita, joissa on annettu osatarjous. Vähimmäisvaatimuksiin liittyvää tapauskäytäntöä on ylivoimaisesti eniten tutkimusaineistossa: markkinaoikeuden vuosina 2021 ja 2022 ratkaisemista tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvistä tapauksista jopa 44 kappaletta 63:stä koski vähimmäisvaatimusten

⁶⁷ Tapola 2012, s. 220.

⁶⁸ Tapola 2012, s. 34.

toteutumista. Osatarjouksiin liittyviä tapauksia oli yhteensä kaksi kappaletta. Seuraavassa jaotellaan näitä tapauksia tarkemmin.

3.3.2 Tarjottu tuote tai palvelu ei täytä vähimmäisvaatimuksia

Tilanteissa, joissa tarjottu tuote tai palvelu ei täytä tarjouspyynnössä ilmoitettuja vähimmäisvaatimuksia, hankintayksikön on suljettava tarjous pois tarjouskilpailusta tarjouspyyntöä vastaamattomana. Se, etteivät tarjouspyynnön vähimmäisvaatimukset toteudu tarjouksessa, merkitsee samalla sitä, etteivät hankinnan kohteen vaatimukset täyty. Vähimmäisvaatimuksia ei ole määritelty hankintalaissa tai lain esitöissä, mutta niillä tarkoitetaan tarjouspyynnössä määrättyjä ehdottomia ehtoja, joiden on toteuduttava, jotta tarjous voi olla tarjouspyynnön mukainen.

Hankintalain esitöiden mukaan julkiset hankinnat ovat aikaisempaa monitahoisempia. Tästä on syntynyt paineita kehittää hankintalainsäädäntöä yksityiskohtaisemmaksi. Nykymuodossaan hankintalain menettelysääntöjen vuoksi hankintayksikön tulee määritellä yksityiskohtaisesti ja kattavasti hankinnan kohde ja asetettava sille vähimmäisvaatimuksia jo hankintamenettelyn alkuvaiheessa.⁶⁹

Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut vähimmäisvaatimusten toteutumiseen liittyviä tapauksia. Esimerkiksi ratkaisu KHO 2020:148 koski tapausta, jossa hankintayksikkö oli edellyttänyt hankintailmoituksessa tarjoajalta vähintään Rating Alfa A tai vastaavaa luottoluokitusta. Hankintayksikkö oli sulkenut SA Oy:n tarjouksen, jossa luottoluokitus oli tasolla B, vähimmäisvaatimusten toteutumattomuuden vuoksi. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hankintayksikkö ei ollut menetellyt hankintalain vastaisesti arvioidessaan, että tarjoaja ei ollut täyttänyt vaatimusta luottoluokituksesta.⁷⁰

Toisessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa KHO 2011:72 korkein hallinto-oikeus totesi, että kun tarjouspyynnössä oli edellytetty hintojen ilmoittamista yksikköhintoina, ja kun tarjoaja ei ollut tehnyt näin, hankintayksikkö ei ollut toiminut virheellisesti sulkiessaan yhtiön tarjouksen tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjouspyynnön vastaisena.⁷¹

⁶⁹ HE 108/2016 vp.

⁷⁰ Voutilainen ja Määttä 2023, s. 460.

⁷¹ Voutilainen ja Määttä 2023, s. 468.

Nämä tapaukset ovat selkeitä esimerkkejä tilanteista, joissa vähimmäisvaatimukset eivät toteudu. Tietty tarjouspyynnössä edellytetty luottoluokitus tai vaatimus yksikköhintojen merkitsemisestä tarjoukseen ovat selkeitä vähimmäisvaatimuksia. Niiden puuttuminen aiheuttaa ymmärrettävästi tarjouspyynnön vastaisuuden. Monesti vähimmäisvaatimuksiin liittyvä ratkaisukäytäntö ei ole näin yksiselitteistä ja vähimmäisvaatimusten toteutuminen on tulkinnanvaraisempaa. Toisaalta pienikin ristiriita tarjouksen ja tarjouspyynnön välillä voi johtaa tarjouksen sulkemiseen tarjousvertailusta.⁷²

Vähimmäisvaatimusten toteutuminen tarjouksissa on ollut useasti markkinaoikeuden ratkaistavana. Tyypillisesti tarjouskilpailun hävinnyt osapuoli on valittanut hankintayksikön päätöksestä valita voittanut tarjous. Monesti tarjouskilpailun hävinnyt osapuoli väittää, että voittanut tarjous on tarjouspyynnön vastainen, sillä perusteella, että tarjouspyynnössä edellytetyt vähimmäisvaatimukset eivät toteudu.

Tyypillisiä vähimmäisvaatimuksen vastaamattomuuden tilanteita on mahdollista eritellä oikeuskäytännössä ilmenevien toistuvien aiheiden perusteella. Toisinaan tavarahankinnan kilpailutustilanteessa tarjoajan mielestä tarjouspyynnössä edellytetty tietty ominaisuus voitaisiin korvata jollakin toisella ominaisuudella, mutta mikäli edellytetty ominaisuus ei toteudu tarjouksessa, on tarjous vähimmäisvaatimusten toteutumattomuuden vuoksi tarjouspyynnön vastainen.⁷³ Palveluhankintojen osalta tarjouspyynnön vastaisuus liittyy usein palvelukuvauksen vaatimusten toteutumattomuuteen, kuten siihen, ettei tarjouspyynnössä edellytetyt palveluaikoihin liittyvät vaatimukset toteudu tarjouksessa.⁷⁴ Rakennusurakkojen osalta vähimmäisvaatimukset saattavat jäädä toteutumatta tarjouksissa joko sen vuoksi, etteivät urakan suorittamiselle asetetut ehdottomat vaatimukset toteudu, taikka sen vuoksi, etteivät rakennustuotteiden vähimmäisvaatimukset toteudu.⁷⁵

Esimerkiksi ratkaisussa MAO:6/21 pesuaineita ja siivousvälineitä koskevassa hankinnassa valittaja KiiltoClean Oy väitti, että voittaneen tarjoaja Diversey Suomi Oy:n tarjous ei täyttänyt tarjouspyynnössä edellytetyjä vähimmäisvaatimuksia pH-arvojen osalta. Vastineessaan voittaneen tarjoajan mukaan voittanut tarjous oli epäselvä pH-arvojen osalta, minkä vuoksi hankintayksikkö lähetti tälle täsmennyspyynnön. Voittanut

⁷² Voutilainen ja Määttä 2023, s. 460.

⁷³ Tapola 2012, s. 35.

⁷⁴ Tapola 2012, s. 57.

⁷⁵ Tapola 2012, s. 76.

tarjoaja vastasi pyyntöön ja vahvasti, että pH-arvo oli tarjouspyynnössä edellytetyllä tasolla. Näin ollen voittaneen tarjoajan mukaan hankintayksikkö ei menetellyt hankintasäännösten vastaisesti. Markkinaoikeus totesi ratkaisussa, että asiassa saadun selvityksen mukaan hankintayksikkö pystyi arvioimaan täsmentämisen jälkeen voittaneen tarjoajan tarjouksen olevan tarjouspyynnön mukainen.

Tämä markkinaoikeuden ratkaisu osoittaa sen, että vaikka vähimmäisvaatimusten toteutuminen olisi tarjousten käsittelyvaiheessa epäselvää, voi täsmennyspyynnön seurauksena annetusta vastauksesta ilmetä vähimmäisvaatimusten toteutuminen ja näin ollen tarjouspyynnön mukaisuus.

Tapaus MAO:8/21 koski kodinkoneisiin liittyvää kilpailutusta. Tarjouskilpailun voitti Power Finland Oy, ja hankintapäätöksestä valitti Scandinavian Trade & Service Company Ltd. Valittajan mukaan voittaneessa tarjouksessa ilmoitetut lieden mitat eivät täyttäneet tarjouspyynnössä esitettyjä vähimmäisvaatimuksia. Markkinaoikeus totesi asiassa, että tarjouspyynnössä edellytettiin yksilöityjen vähimmäisvaatimusten toteutuminen. Hankintayksikkö pystyi luottamaan tarjouksessa ilmoitettuihin tietoihin. Lisäksi markkinaoikeuden mukaan voittaneen tarjouksen mukaiset lieden mitat olivat tarjouspyynnön mukaiset.

Tässä tapauksessa valittaja tulkitsi vähimmäisvaatimukset eri tavalla kuin voittanut tarjoaja ja markkinaoikeus. Kuten edellä kappaleessa 3.2.1 havaittiin, että tarjouspyynnön muotoilu selkeäksi ennaltaehkäisee sopimusehtoihin liittyviä tulkinnanvaraisuuksia ja epäselvyyksiä, se ennaltaehkäisee myös epäselvyyksiä siitä, mitä vähimmäisvaatimukset kussakin tilanteessa ovat.

Myös tapauksessa MAO:H29/2022 valittaja MediMattress Oy väitti, että voittaneen tarjoaja Mekalasi Oy:n tarjous ei ollut tarjouspyynnön mukainen, koska tarjouspyynnössä edellytetyt vähimmäisvaatimukset eivät toteutuneet. Valittajan mukaan vähimmäisvaatimukset eivät toteutuneet paloturvallisuusluokituksen ja vaahtomateriaalien osalta. Voittaneen tarjoajan mukaan se toimitti kaikki vaaditut dokumentit, joista ilmenee, että vähimmäisvaatimukset toteutuivat tarjouksessa.

Markkinaoikeuden mukaan voittanut tarjoaja vastasi tarjouksessaan myöntävästi tuotteiden ominaisuuksia koskevien pakollisten vaatimusten toteutumiseen. Lisäksi tarjoaja liitti tarjoukseensa pyydyt selvitykset patjan ominaisuuksista ja paloturvallisuusluokituksesta. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksiköllä oli oikeus luottaa tarjoajan tarjouksessaan ilmoittamiin tietoihin ja kun tarjous ei sisältänyt mitään

tarjouspyynnön vastaista, hankintayksikkö ei menetellyt hankinnassaan valittajan esittämien tavoin hankintasäännösten vastaisesti.

Markkinaoikeuden käytännössä on useita ratkaisuja, joissa markkinaoikeus edellä kuvatulla tavalla toteaa, että hankintayksiköllä on oikeus luottaa tarjoajan tarjouksessaan ilmoittamiin tietoihin.⁷⁶ Myös korkein hallinto-oikeus on todennut tämän esimerkiksi ratkaisussa KHO 2020:39. Tämä oikeus luottaa tarjouksessa ilmoitettuihin tietoihin, ellei ole perusteltua syytä epäillä muuta, on oikeuskäytännössä vakiintunutta käytäntöä.⁷⁷

Seuraavaksi tarkastellaan niitä markkinaoikeuden ratkaisuja, joissa tarjous ei täyttänyt vähimmäisvaatimuksia. Markkinaoikeuden ratkaisu MAO 60/21 koski rakennusurakkaan liittyvää kilpailutusta, jossa M-Partners Oy Ab voitti tarjouskilpailun ja Parmaco Oy valitti hankintapäätöksestä. Valittajan mukaan voittaneen tarjoajan rakennuksen huonekorkeus ei ollut tarjouspyynnön mukainen ja tältä osin tarjouspyynnön vähimmäisvaatimukset eivät toteutuneet. Voittanut tarjoaja puolestaan väitti vastineessaan huonekorkeuden olevan tarjouspyynnössä edellytetyllä tasolla.

Markkinaoikeus totesi asiassa, että tarjouspyynnössä edellytettiin huonekorkeuden olevan ”vähintään 3000 mm”. Voittaneen tarjoajan tarjouksessa ilmoitettiin huonekorkeudeksi 2951 mm. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön esittämä vaatimus huonekorkeudesta oli ehdoton ja voittaneen tarjoajan tarjous oli huonekorkeuden osalta tarjouspyynnön vastainen. Markkinaoikeus vetosi tässä hankintayksikön velvollisuuteen sulkea tarjouskilpailusta pois tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous, jotta tarjoajien tasapuolinen kohtelu toteutuisi. Näin ollen hankintayksikkö menetteli hankinnassaan hankintasäännösten vastaisesti ja markkinaoikeuden mukaan asiassa oli harkittava hankintalaissa säädettyjen seuraamusten määräämistä.

Myös ratkaisu MAO 149/21 koski rakennusurakkaa. Peab Oy valitti hankintapäätöksestä, jossa tarjouskilpailun voitti Skanska Talonrakennus Oy. Valittajan mukaan voittaneen tarjoajan suunnitteluratkaisu ei täyttänyt pako-ovia koskevaa pakollista vähimmäisvaatimuksia. Voittaneen tarjoajan mukaan vähimmäisvaatimus toteutui voittaneessa tarjouksessa. Lisäksi voittanut tarjoaja vetosi järjestettyyn selonottoneuvotteluun, jossa voittanut tarjoaja ja valittaja olivat molemmat paikalla.

⁷⁶ Myös tapauksissa MAO:178/21, MAO:H213/2021, MAO:H248/2021 ja MAO:H343/2022 markkinaoikeus totesi, että hankintayksiköllä on oikeus luottaa tarjoajan tarjouksessa ilmoittamiin tietoihin.

⁷⁷ Ukkola 2021, s. 1298.

Voittaneen tarjoajan mukaan neuvotteluissa ei tullut esille minkäänlaista tarjouspyynnön puutteellisuutta tai epäselvyyttä ja myöskään urakoitsijalla ei ollut tilaisuudessa mitään huomautettavaa.

Markkinaoikeus katsoi, että tarjouspyynnön sanamuodon mukaan ”solujen toiminta tulee voida eriyttää muista soluista”, mutta koska voittaneen tarjouksen mukaan soluun kulku oli mahdollista ainoastaan toisen solun kautta, ei voittaneen tarjoajan esittämä suunnitelmaratkaisu täyttänyt tarjouspyynnössä esitettyjä vähimmäisvaatimuksia. Markkinaoikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”hankintayksiköllä on velvollisuus sulkemaan tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous tarjouksesta silloin, kun tarjouksen puutteellisuus tai tarjouspyynnön vastaisuus vaarantaa tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun tarjousvertailussa.”

Nämä ratkaisut MAO 60/21 ja MAO 149/21 ovat selkeitä esimerkkejä tilanteista, joissa tarjouspyynnössä edellytetyt vähimmäisvaatimukset eivät toteutuneet tarjouksissa. Näistä ensimmäisessä tapauksessa huonekorkeus 2951 mm ei ollut vähimmäisvaatimuksen eli 3000 mm mukainen. Tapauksen ratkaisu oli siis selkeä, eikä vähimmäisvaatimuksen toteutuminen tarjouksessa ollut tulkinnanvaraista. Yleensäkin tällaiset numeraaliset vähimmäisvaatimukset ovat selkeitä, sillä niiden toteutuminen pystytään helpommin arvioimaan kuin abstraktimpien vähimmäisvaatimusten toteutuminen. Toisaalta myös tapauksen MAO 149/21 tarjouspyynnössä edellytetty vaatimus solujen eriyttämisestä oli selkeä vaatimus. Kun tarjouksen mukaisesti tiettyyn huoneeseen pääsi vain kulkemalla toisen huoneen kautta, on ymmärrettävää, että markkinaoikeus totesi, ettei voittanut tarjous ollut tarjouspyynnön vähimmäisvaatimusten mukainen.

Vastaavanlaisia tapauksia, joissa markkinaoikeus on todennut, etteivät vähimmäisvaatimukset toteutuneet voittaneessa tarjouksessa, on useita. Esimerkiksi ratkaisut MAO:H118/2022 ja MAO:H182/2022 ovat tällaisia. Hankintayksikön velvollisuus sulkea tarjouspyynnöstä sellainen tarjous, jossa tarjouspyynnössä edellytetyt vähimmäisvaatimukset eivät täyty, perustuu tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukseen.

Toisinaan hankintapäätöksestä valittavat tarjoajat valittavat nimenomaan heidän tarjoustensa pois sulkemista tarjouskilpailusta, sen sijaan että valittaisivat voittaneen tarjoajan väitetystä tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuudesta.

Esimerkiksi ratkaisu MAO:51/21 koski maarakennuskoneiden hankintaa kuljettajineen. Tapauksessa valittaja Rauman Kaivin Oy väitti, että sen kaivinkone luokiteltiin väärään painoluokkaan ja tämän takia valittaja suljettiin pois tarjouskilpailusta.

Markkinaoikeus totesi, että hankintayksikkö pyysi valittajaa täsmentämään tarjoustaan ja täsmennyksessä valittajan kaivinkoneen paino oli alle tarjouspyynnössä vaaditun suuruuden. Markkinaoikeus katsoi, ettei valittajan tarjoama kaivinkone ollut tarjouspyynnössä edellytettyjen vähimmäisvaatimusten mukainen. Myös tässä tapauksessa markkinaoikeus totesi, että hankintayksiköllä on velvollisuus tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun toteutumiseksi sulkea tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle. Näin ollen hankintayksikkö menetteli oikein sulkiessaan valittajan tarjouksen tarjouskilpailun ulkopuolelle ja valitus hylättiin.

Ratkaisu MAO:73/21 liittyi käytettyjen henkilöautojen hankintaan, joissa hankintayksikkö päätyi Renting Rentals Finland Oy:n tarjoukseen. Hankinta jaettiin kahteen osaan ja hankintayksikkö sulki hankinnan B osalta valittaja ST-Autokeskus Oy:n tarjouksen. Valittajan mukaan se ilmoitti tarjouksessaan, että tarjouspyynnössä edellytetyt vähimmäisvaatimukset toteutuivat eikä hankintayksikkö pyytänyt asiassa valittajalta lisäselvitystä.

Markkinaoikeus totesi, että tarjouspyynnössä vaadittiin, että tarjotun ajoneuvon tulee olla rekisteröity ja sen verot olla maksettu. Markkinaoikeuden mukaan oli yksiselitteistä, että tarjouspyynnössä edellytettiin ajoneuvon rekisteröimistä nimenomaan Suomen autorekisteriin. Valittajan auto ei ollut rekisteröity Suomeen tarjouksen liitteenä toimitetun todistuksen mukaan. Näin ollen markkinaoikeuden mukaan ajoneuvo ei ollut tarjouspyynnössä edellytettyjen vähimmäisvaatimusten mukainen ja valitus tuli hylättäväksi. Mainittujen tapausten lisäksi myös ratkaisuissa MAO:H43/2022 ja MAO:H199/2022 valittajan tarjousta oli pidettävä tarjouspyynnön vastaisena vähimmäisvaatimuksen toteutumattomuuden takia.

Tarjouspyynnössä asetettujen vähimmäisvaatimusten toteutuminen tarjouksessa on ehdoton edellytys sille, että tarjous pääsee mukaan tarjouskilpailuun ja voi tulla valituksi. Teoriassa tämä sääntö on selkeä, mutta markkinaoikeuden käytännön perusteella käytännön hankintatilanteissa vaatimus vähimmäisvaatimusten toteutumisesta ei olekaan itsestään selvä. Ongelmia esiintyy muun muassa sen määrittämisessä ja tulkinnassa, mitkä ovatkaan kulloisessakin tilanteessa hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksia, ja ovatko ne toteutuneet tietyssä tilanteessa.

Lukumääräiset vähimmäisvaatimukset saatetaan mieltää selkeiksi kriteereiksi, jotka eivät aiheuta yhtä helposti tulkinnanvaraisuuksia kuin abstraktimmin ilmaistut vähimmäisvaatimukset. Kuitenkin myös tällaiset lukumääräisesti ilmaistut vähimmäisvaatimukset aiheuttavat epäselvyyksiä. Näin oli esimerkiksi ratkaisussa MAO 60/21 ja MAO:73/21.

Tutkimusaineistosta valtaosa liittyy kysymykseen siitä, ovatko vähimmäisvaatimukset toteutuneet voittaneessa tarjouksessa tai valittajan tarjouksessa. Tällaisia tapauksia oli yhteensä 44 kappaletta. Vertailun vuoksi sopimusehtojen ristiriitaisuuksiin liittyviä tapauksia ratkaisumaineistossa oli vain yhdeksän kappaletta, mikäli lasketaan sekä sopimusehtojen ristiriitaisuuksiin että lisäehtoihin liittyvät tapaukset. Tästä voidaan tehdä päätelmä, että tarjoajat ovat useammin pystyneet täyttämään sopimusehtoihin liittyvät vaatimukset kuin vähimmäisvaatimukset tutkimusaineiston perusteella. Osaltaan tätä havaintoa selittää se, että vähimmäisvaatimusten täyttymättömyydestä johtuva tarjouspyynnön vastaisuus on monesti pienestä puutteellisuudesta kiinni. Mikäli tarjouspyynnössä on esitetty lukuisia vähimmäisvaatimuksia, on kohonnut riski siihen, etteivät kaikki tarjoukset täytä näitä vaatimuksia verrattuna tilanteeseen, jossa vähimmäisvaatimuksia on esitetty pienempi määrä. Toisaalta tästä voidaan myös päätellä, että vähimmäisvaatimukset aiheuttavat enemmän tulkinnanvaraisuuksia tarjoajissa kuin sopimusehtoihin liittyvät vaatimukset.

Tässä vähimmäisvaatimuksia koskevassa luvussa on esitelty markkinaoikeuden vuosina 2021 ja 2022 ratkaisemista vähimmäisvaatimuksen toteutumiseen liittyvistä oikeustapauksista kahdeksan kappaletta. Minkään näiden ratkaisuiden perusteluissa ei ollut viittausta ja vertailua mihinkään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin, kuten esimerkiksi ratkaisuihin KHO 2011:72 taikka KHO 2020:148. Toisaalta myöskään Euroopan unionin ratkaisukäytäntöön ei ollut viittauksia näissä tapauksissa.

Toisaalta vastaus kysymykseen, missä määrin ennakkopäätöksiin vertailua ja viittaamista ratkaisun perusteluissa voidaan odottaa, riippuu myös tuomioistuimen asemasta oikeusasteiden hierarkiassa sekä tapauksen laadusta. Alioikeuksien osalta on katsottu yleensä riittäväksi perustella ratkaistavana olevan tapauksen ja ennakkopäätöksen samankaltaisuus ja ratkaisuoheen vaikutus.⁷⁸ Tällainen ennakkopäätöksiin vertailu ja viittaaminen markkinaoikeuden ratkaisussa rikastuttaisi ratkaisujen perusteluita. Mikäli markkinaoikeus omaksuisi tavan verrata tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyviä

⁷⁸ Virolainen ja Martikainen 2010, s. 404–417.

ratkaisuja niin kansallisiin kuin eurooppaoikeudellisiin ennakkopäätöksiin, voisi tällä olla informoiva vaikutus myös tulevia tarjouskilpailun osapuolia varten.

3.3.3 Osatarjouksen sallittavuus

Hankintayksikkö voi jakaa hankintasopimuksen erillisiin osiin ja määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Tämä on mahdollistettu, jotta pienten ja keskisuurten yritysten asema paranisi, mikä on kirjattu hankintalain 2 §:ään eräänä lain tavoitteena. Hankintakokonaisuus voidaan jakaa osiin joko niin, että eri osista järjestetään erilliset kilpailutukset, taikka niin, että samassa tarjouskilpailussa tarjoajat voivat antaa osatarjouksia hankinnan eri osista. Mikäli hankinta jaetaan osiin täysin erillisiksi kilpailutuksiksi, on otettava huomioon, ettei jakamisesta muodostu lainvastaista kiellettyä pilkkomista, joka on kielletty hankintalain 31 §:ssä.⁷⁹

Hankintalain 102 §:n nojalla hankintailmoituksessa tulee ilmaista se, onko kyseisessä hankintamenettelyssä osatarjoukset sallittuja. Toisinaan tarjous on tarjouspyyntöä vastaamaton sen vuoksi, että tarjous on osatarjous ja kyseisessä hankintamenettelyssä sellaiset eivät ole sallittuja. Toisinaan osatarjous ei ole tarjouspyynnössä edellytettyjen vaatimusten mukainen, jolloin osatarjous on tarjouspyynnön vastainen.⁸⁰ Tarjouspyynnössä on ilmoitettava selkeästi, edellytetäänkö tarjoajalta kokonaistarjousta vai ovatko osatarjoukset sallittuja.⁸¹ Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemässä tapauksessa KHO 22.3.2006 T 682 kyse oli osatarjouksen sallittavuuden osalta selkeästä tarjouspyynnöstä. Tarjouspyynnössä oli kohta nimeltä ”Hankinnan jakaminen osiin” ja siihen oli merkitty ”Ei”. Korkein hallinto-oikeus piti ilmaisua yksiselitteisenä eikä tapauksessa osatarjousten salliminen ollut tasapuolisuusperiaatteen mukaista.

Teoriassa kysymys osatarjouksen sallittavuudesta vaikuttaa selkeältä. Mikäli hankintayksikkö ilmaisee selkeästi tarjouspyynnössä sen, ovatko osatarjoukset sallittuja vai kiellettyjä, ei epäselvyyksiä todennäköisesti ilmene. Kuitenkaan hankintayksikkö ei ole kaikissa tapauksissa ilmaissut tätä näin selkeästi. Monesti osatarjouksiin liittyvät ratkaisut eivät koske sitä kysymystä, ovatko osatarjoukset sallittuja kyseisessä menettelyssä. Sen sijaan epäselvyyttä toisinaan ilmenee siinä, onko tiettyä tarjousta

⁷⁹ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2021.

⁸⁰ Eskola ym. 2017, s. 460.

⁸¹ Tapola 2012, s. 248.

pidettävä osatarjouksena taikka siinä, onko hankintayksikkö menetellyt oikein käsitellessään osatarjouksia.

Markkinaoikeuden ratkaisu MAO 33/21 koski koulu- ateria ja paikallisliikenteen kuljetuspalveluiden kilpailutusta. Kilpailutuksen voittanut Taksiliikenne C pyysi mahdollisuutta käyttää alihankkijaa osalla reiteistä ja hankintayksikkö hyväksyi tämän. Hankintapäätöksestä valitti A. Valituksen mukaan hankintayksikkö edellytti tarjouspyynnössään, että tarjoajat ilmoittavat mahdolliset alihankkijat tarjouksessaan. A:n mukaan C ilmoitti tarjouksessaan, ettei se käytä alihankkijaa, mutta myöhemmin kuitenkin käytti sellaista. A:n mukaan C muutti hankintasäännösten vastaisesti tarjoustaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen.

Markkinaoikeus totesi ratkaisunsa perusteluissa, että hankintalain 75 §:n 2 momentin esitöiden ⁸² mukaan hankintayksikön tulee etukäteen ilmoittaa, minkälaisista osista tarjoajat voivat jättää osatarjouksia. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö ilmoitti tarjouspyynnössä selkeästi, että osatarjousten tekeminen eri reittien osalta oli sallittua ja toisaalta myös ilmoitti tarjousten hintavertailun perusteet. Markkinaoikeuden mukaan C peruutti yhtä reittiä koskevan osatarjouksen, ja tämä peruuttaminen ei tarkoittanut muita reittejä koskevien osatarjousten kiellettyä jälkikäteistä parantamista. Näin ollen markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikön menettely, jossa se hyväksyi C:n tarjouksen yhden reitin osalta, vaikka C peruutti toisen osatarjouksensa, ei vaarantanut tarjoajien syrjimätöntä ja tasapuolista kohtelua. Markkinaoikeus totesi, että hankintayksikkö ei menetellyt hankinnassaan hankintasäännösten vastaisesti, joten valitus tuli hylättäväksi.

83

Tämä ratkaisu osoittaa käytännössä, millaisia ongelmatilanteita ja epäselvyyksiä osatarjousten salliminen tarjouspyynnössä saattaa aiheuttaa. Osatarjouksen hyväksyttävyyys ei siis ollut tässä tapauksessa epäselvää, vaan se, millainen osatarjous on tarjouspyynnön mukainen ja mikä menettely puolestaan on tarjouspyynnön vastaista.

Markkinaoikeuden ratkaisu MAO:H432/2022 koski valvontakameroiden hankintaa. MER MEC S.p.A voitti tarjouskilpailun ja Proxion Plan Oy valitti hankintapäätöksestä. Valittaja esitti, että oli selvitettävä voittaneen tarjoajan liikesalaisia tietoja sisältävästä tarjouksesta, oliko voittanut tarjoaja ilmoittanut yksikköhinnat tarjouspyynnössä edellytetyn mukaisesti. Valittajan mukaan voittanut tarjoaja neuvotteli yksikköhinnoista

⁸² HE 108/2016 vp. s. 175.

⁸³ Myös tapaukset MAO:265/10 ja MAO:612/11 koskivat tilanteita, joissa osatarjous oli tarjouspyynnön mukainen.

jälkikäteen ja antoi osatarjouksen, vaikka ne olivat kiellettyjä kyseisessä hankintamenettelyssä.

Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan, että kyseessä ei ollut osatarjous, kun voittaneen tarjoajan tarjous piti sisältää osioiden A, B ja C osalta vertailuhinnan muodostumiseen vaikuttavat kustannukset ja kyseessä oli yksi useamman osion kattava kokonaisuus osatarjouksen sijaan. Myös hinnoittelun osalta markkinaoikeus katsoi, että voittanut tarjous oli tarjouspyynnön mukainen. Näin ollen markkinaoikeus hylkäsi valituksen.

Markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä ilmenevät tarjoajien erilaiset tulkinnat osatarjousten sallittavuudesta ja muusta osatarjoukseen liittyvästä saattavat johtua osittain siitä, ettei hankintalaissa tai sen esitöissä ole määritelty osatarjousta. Toisaalta epäselvät tarjouspyynnöt lisäävät tulkintaongelmia entisestään.

3.4 Muut syyt tarjouspyynnön vastaisuudelle

Sen lisäksi, että tarjouspyynnön vastaisuus saattaa perustua sopimusehtojen ristiriitaisuuteen tai siihen, etteivät hankinnan kohteen vaatimukset täyty tarjouksessa, on myös muita tarjouspyynnön vastaisuuden muotoja. Tutkimusaineistosta sellaisia on yhteensä kahdeksan kappaletta. Oikeudelliset ongelmat näissä tapauksissa liittyvät joko väitettyyn vilpillisyyteen, tarjousmenettelyn määräaikoihin, taikka tarjoajan referensseihin. Seuraavaksi eritellään tarkemmin näitä markkinaoikeuden ratkaisemia tapauksia.

Tapaukset, jotka koskivat referenssivaatimuksia ja niiden täyttymistä, eivät sopineet sopimusehtojen ristiriitaisuuden tai hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksia koskevaan kategoriaan. Referenssivaatimuksissa on nimittäin kyse tarjoajayrityksen ominaisuuksista. Tässä tutkimuksessa referensseihin liittyvät tapaukset on jaoteltu kategoriaan ”Muut syyt tarjouspyynnön vastaisuudelle”. Toinen vaihtoehto olisi se, että referensseihin liittyvät tapaukset jaoteltaisiin omaksi alaluokakseen kategorian ”Hankinnan kohteen vaatimukset eivät täyty” alle. Se, että tarjouspyynnössä tarjoajalta edellytetään tiettyjen referenssien olemassaoloa ja esittämistä, on sinänsä hankinnan kohteeseen liittyvä vaatimus. Referenssit kuitenkin liittyvät kiinteästi tarjoajaan ja tarjoajan soveltavuuteen. Sen vuoksi referenssikysymyksiin liittyvät markkinaoikeuden ratkaisut ovat tarjoajan soveltuvuskysymyksiä enemmän kuin tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Tarjouspyynnön vaatimusten luokittelut eivät ole itsestään selviä ja tämän vuoksi hankintayksiköltä vaaditaan selkeää linjausta vaatimuksista. Tarjouspyyntöä laadittaessa hankintayksikön on selkeästi ilmaistava, mitkä tarjouksen vaatimukset kohdistuvat tarjoajan kelpoisuuden arviointiin, mitkä vaatimukset hankinnan kohteeseen ja mitkä ovat tarjousvertailun kriteerejä.⁸⁴

Tapauksessa MAO:133/21 kysymys oli vastuu- ja etälääkäripalvelujen koti- ja laitoshoidon koskeva palveluhankinnasta. Tarjouskilpailun voitti Terveystalo Julkiset palvelut Oy ja hankintayksikön päätöksestä valitti Pihlajalinna Terveys Oy. Valittajan mukaan voittanut tarjous oli tarjouspyyntöä vastaamaton referenssien osalta. Markkinaoikeus totesi, että tarjouspyynnön mukaan tarjoajan tuli ladata referenssiksi selvitys kahdesta hankinnan kaltaisesta palvelusta viimeisen kolmen vuoden ajalta, mutta valittajan esittämää ympärivuorokautista etälääkäripalvelua koskevaa referenssiä ei ollut mainittu tarjouspyynnössä. Markkinaoikeus katsoi, että voittaneessa tarjouksessa esitetyt referenssit olivat tarjouspyynnössä edellytetyjen vaatimuksen mukaiset ja tarjous oli tarjouspyynnön mukainen.

Samantapainen tilanne, jossa valittajan mukaan voittaneessa tarjouksessa referenssivaatimukset eivät toteutuneet, oli markkinaoikeuden ratkaistavana tapauksessa MAO:H95/2022. Markkinaoikeus ratkaisi asian niin, että hankintayksikkö oli toiminut virheellisesti laatiessaan niin epäselvän tarjouspyynnön, ettei sen perusteella ollut mahdollista saada vertailukelpoisia tarjouksia ja valita tarjouskilpailun voittajaa tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaate huomioiden.

Tapaus MAO:145/21 koski kuulokojeista tehtyä kilpailutusta, eli kyse oli tavarahankinnasta. Widex Akustik Oy:n, Sonova Finland Oy:n ja Kuulohansa Oy voittivat tarjouskilpailun ja Audmet Oy valitti hankintapäätöksestä. Valittaja väitti, että tarjouspyynnön mukaan tarjoajien ei olisi tullut sisällyttää tarjouksiinsa salassa pidettäviä tietoja muilta osin kuin oli välttämätöntä. Markkinaoikeuden mukaan asiassa oli kysymys siitä, oliko hankintayksikkö menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut sulkenut pois voittaneiden tarjoajien tarjouksia, jotka olivat sisältäneet salassa pidettäviä yksikköhintoja. Markkinaoikeus totesi, ettei salassa pidettävien tietojen sisällyttäminen tarjoukseen ollut tarjouspyynnön mukaan kiellettyä. Näin ollen tarjoukset oli katsottava tarjouspyynnön mukaisiksi ja hankintayksikkö oli toiminut asiassa hankintasäännösten

⁸⁴ Määttä ja Voutilainen 2017, s. 205.

mukaisesti ottaessaan voittaneet tarjoukset mukaan tarjouskilpailuun ja valitessaan ne kokonaistaloudellisesti edullisimmiksi.

Tapauksessa MAO 151/21 kysymys oli ferrosulfaatin varastointi- purku- ja lastauspalveluita koskevasta palveluhankinnasta. Hankintayksiköt päätyivät hankintapäätöksellä BB Logistics Oy:n aputoiminimen Baltic Bulkin antamaan tarjoukseen. Kemira Oyj valitti hankintapäätöksestä vedoten muun muassa siihen, että voittaneella tarjoajalla ei ollut tarvittavia ympäristölupia koskien ferrosulfaatin varastointia ja käsittelyä.

Markkinaoikeus totesi, että voittaneessa tarjouksessa tarjoaja oli ilmoittanut valitsemalla ”kyllä”, että sillä oli voimassa tarjouspyynnössä edellytetyt ympäristöluvat. Markkinaoikeuden mukaan asiassa saadun selvityksen perusteella voittanut tarjoaja oli 21.10.2020 ilmoittanut Kaakkois-Suomen ELY-keskukselle suunnitelmasta varastoida ferrosulfaattia. Tämän jälkeen Kaakkois-Suomen ELY-keskus oli myöntänyt tarjoajalle ympäristöluvan tarjousajan päättymisen jälkeen 26.10.2020. Tarjouspyynnössä ei ollut vaadittu, että ympäristöluvan tulisi olla voimassa tarjouksentekohetkellä. Näin ollen markkinaoikeus totesi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarjouskilpailussa riitti, että tarjoaja vakuuttaa hankintayksikön siitä, että saa tarvittavat luvat käytettävikseen sopimuksen täyttämisen alkuun mennessä. Johtopäätöksenä markkinaoikeus katsoi, että hankintayksiköt olivat voineet luottaa voittaneen tarjoajan saavan ympäristöluvat hankintakauden alkuun mennessä.

Mikäli ei tunne vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan riittävää on, että tarjoaja hankkii tarvittavat luvat sopimuksen täyttämisen alkuun mennessä, on helppo päätyä valittajan näkemykseen tarjouspyynnön vähimmäisvaatimusten täyttymättömyydestä. Tämän tutkielman 3.3-luvun ratkaisut vähimmäisvaatimuksista osoittavat, että tarjousten tulee noudattaa tarkoin tarjouspyynnön edellytyksiä, jotta niitä voidaan pitää tarjouspyynnön mukaisina. Tämän perusteella voitaisiin olettaa, että vaadittavien lupien olemassaolo tulisi osoittaa tarjouksessa. Toisaalta oikeuskäytännön linja on ymmärrettävä, sillä merkityksellistä on nimenomaan tarvittavien lupien olemassaolo sopimuksen täyttymishetkellä.

Toisaalta tapaus MAO H14/2022 liittyi rakennusurakkaan. Insinööriyö Hentinen Oy valitti hankintayksikön tekemästä päätöksestä. Valittaja väitti, että voittanut tarjoaja oli toiminut hankintamenettelyssä vilpillisesti ja kopioinut oikeudetta valittajan laatimia suunnitelmia kaupallisessa tarkoituksessa. Valittaja vetosi tarjouspyynnön kieltoon

menetellä hankinta-asiassa vilpillisesti tai hyvän tavan vastaisesti. Vilpillinen menettely tarkoittaa petollista ja epärehellistä toimintatapaa.

Markkinaoikeus totesi, että voittanut tarjoaja kiisti toimineensa vilpillisesti vastineessaan. Voittaneen tarjoajan mukaan suunnitelmat olivat ulkopuolisen toimijan laatimia ja tämän suunnitelmat poikkesivat merkittävältä osin valittajan suunnitelmista. Markkinaoikeus viittasi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja tuomioon *Forposta ja ABC Direct Contact*, (C-465/11)⁸⁵ ja sen 27–31 kohtiin. Sen mukaan ”vakava virhe ammattitoiminnassa” pystytään osoittamaan, mikäli taloudellinen toimija on menetellyt siten, että sen ammatillinen luotettavuus on heikentynyt ja virheen vakavuutta on pidettävä tietyntasoisena. Markkinaoikeuden mukaan tällainen vakava virhe voidaan havaita arvioimalla kyseisen taloudellisen toimijan asennetta konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti. Markkinaoikeus totesi, että toisen tarjoajan suunnitelmien plagiointia voidaan pitää vilpillisinä tai hyvän tavan vastaisena menettelynä sekä hankintalain 81 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisena vakavana virheenä ammattitoiminnassa. Lisäksi plagioinnin salliminen voi olla tasapuolisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Markkinaoikeus totesi valittajan ja voittaneen tarjoajan suunnitelmista sen, että ne olivat osittain samankaltaisia, mutta osittain selkeästi erilaisia. Yhtäläisyydet eivät olleet markkinaoikeuden mukaan niin ilmeisiä, että hankintayksikön olisi tullut suunnitelmien perusteella epäillä voittaneen tarjoajan toimineen vilpillisesti tai hyvän tavan vastaisesti. Hankintayksikkö oli pyytänyt voittaneelta tarjoajalta selvitystä sen toimittamista suunnitelmista ja selvityksen saatuaan voinutkin käyttää harkintavaltaansa arvioidessaan, ettei voittanut tarjoaja ollut menetellyt vilpillisesti taikka hyvän tavan vastaisesti. Johtopäätöksenä markkinaoikeus totesi asiassa, että hankintayksikkö ei ollut menetellyt asiassa tarjoajien tasapuolisen kohtelun periaatteen vastaisesti, eikä muutenkaan virheellisesti.

Tämä ratkaisu MAO H14/2022 on siitä harvinainen, että se on ainut tutkimusaineiston tapaus, joka liittyy väitettyyn tarjouksen vilpillisyyteen. Vilpillinen menettely ja toisen tarjoajan tarjouksen kopioiminen lienee harvinaista tarjouskilpailuissa. Tässäkään tapauksessa kysymys ei ollut markkinaoikeuden mukaan plagioinnista. Tarjoajat pyrkivät varmasti toimimaan hankintalain mukaisesti ja muutoinkin oikein useasta syystä. Ensinnäkin oikein ja vilpittömästi toimimalla tarjouskilpailun häviäminen ei jää ainakaan

⁸⁵ Asia C-465/11, *Forposta ja ABC Direct Contact*, ECLI:EU:C:2012:801.

menettelyvirheestä johtuvaksi. Toisaalta tarjoaja kärsisi mainehaittaa, mikäli sen tarjous katsottaisiin vilpilliseksi ja tällä olisi kauaskantoisia seurauksia.

Sopimusehtojen ristiriitaisuuden ja hankinnan kohteen vaatimusten täyttymättömyyden lisäksi markkinaoikeuden käytännössä on useita muitakin tarjouspyynnön vastaisuuden tilanteita. Ensinnäkin osa niistä liittyy kysymyksiin tarjoajan referenssien olemassaolosta ja riittävydestä. Toisaalta tapauksessa MAO:145/21 markkinaoikeus ratkaisi sen, oliko sallittua, että tarjous sisälsi salassa pidettäviä tietoja. Eräänlainen tarjouspyynnön vastaisuuden kysymys tapauksessa MAO 151/21 liittyi siihen, koska tarjoajalla tulee olla tarjouspyynnössä edellytetyt luvat, jotta sen tarjousta on pidettävä tarjouspyynnön mukaisena. Ratkaisu MAO H14/2022 taas liittyi siihen, oliko tarjoaja toiminut vilpillisesti ja plagioinut toisen tarjoajan tarjousta.

Tästä ratkaisukäytännöstä voidaan päätellä, että tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvät tapaukset ovat moninaisia. Moniulotteiset tapaukset, joihin liittyy useita alakysymyksiä, on vaikea kategorisoida ja luokitella yksiselitteisesti johonkin tiettyyn tarjouspyynnön vastaisuuden luokkaan. Tämän tutkielman luokittelu perustuu tapauksen hallitsevaan tarjouspyynnön vastaisuuden kysymykseen.

3.5 Yhteenveto tarjouspyynnön vastaisuuksista

Tässä luvussa on kerrottu markkinaoikeuden vuosina 2021 ja 2022 ratkaisemista tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvistä ratkaisuista. Nämä ratkaisut on jaoteltu eri kategorioihin, sillä perusteella, mikä muodosti ratkaisuissa kysymyksen tarjouksen mahdollisesta tarjouspyynnön vastaisuudesta. Tämä jaottelu on taulukossa tutkielman liitteessä 1. Taulukon kategorioita olivat ”sopimusehtojen ristiriitaisuus”, ”tarjouspyyntöä vastaamattomat lisäehdot”, ”vähimmäisvaatimusten täytyminen”, ”osatarjouksen sallittavuus” ja ”muut syyt tarjouspyynnön vastaisuudelle”.

Sopimusehtojen ristiriitaisuuksiin liittyviä ratkaisuja tutkimusaineistossa on yhteensä viisi kappaletta ja tarjouspyyntöä vastaamattomiin lisäehtoihin liittyviä ratkaisuja puolestaan neljä kappaletta. Näiden molempien kategorioiden voidaan ajatella kuuluvan sopimusehtojen ristiriitaisuuden teemaan ja tutkielman 3.2-luku onkin otsikoitu tämän logiikan mukaisesti. Toisaalta vähimmäisvaatimusten täyttymiseen liittyviä ratkaisuja on tutkielman aineistossa ylivoimaisesti eniten, sillä niitä oli yhteensä 44 kappaletta. Osatarjouksiin liittyviä ratkaisuja on kaksi kappaletta. Vähimmäisvaatimuksen

toteutuminen ja osatarjousten sallittavuus ovat molemmat sellaisia kategorioita, jotka liittyvät hankinnan kohteen vaatimusten täyttymiseen. Nämä molemmat kategoriat on siksi jaoteltu hankinnan kohteen vaatimuksia käsittelevään 3.3-lukuun.

Viimeinen kategoria tarjouspyynnön vastaisuuksien luokittelussa on ”muut syyt tarjouspyynnön vastaisuudelle”. Tähän kategoriaan kuuluvia tapauksia tutkielmassa on yhteensä kahdeksan kappaletta. Oikeudelliset ongelmat tapauksissa liittyivät referenssivaatimukseen, salassa pidettävien tietojen sallittavuuteen, kysymykseen siitä määräajasta, milloin tarjouspyynnön mukaisuuden tulee toteutua sekä väitteeseen voittanutta tarjousta rasittaneesta vilpistä.

Tarjouspyynnössä edellytettyjen vähimmäisvaatimusten toteutuminen tarjouksissa on tutkimusaineistossa toistuva teema. Tästä voidaan päätellä, että tarjouspyynnöt tulee muotoilla todella selkeiksi ja yksiselitteisiksi, jotta tarjoajat voivat tehdä keskenään vertailukelpoisia, tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia. Koska ratkaisuaineistoa on näin paljon, yhteensä 44 tapauksessa kysymys liittyi vähimmäisvaatimusten toteutumiseen, ovat tarjouspyynnöt varmasti toisinaan olleet epäselviä. Kuitenkin osassa tapauksista tarjouksen vastaamattomuus suhteessa tarjouspyyntöön oli ilmeinen, joten tarjouspyynnön vastaisuus johtui tällaisissa tapauksissa todennäköisesti tarjoajan huolimattomuudesta ja kiireestä tehdä tarjous. Eräs selittävä tekijä sille, että vähimmäisvaatimusten toteutumiseen liittyviä tapauksia on näin paljon, on se, että kyse on toisinaan pienistä puutteista. Tarjoajat pyrkivät tekemään tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia ja voittamaan tarjouskilpailun, joten tarjouspyynnön vastaisuus vähimmäisvaatimusten toteutumattomuuden vuoksi saattaa tapahtua huolimattomuudesta. Vertailun vuoksi, jos tarjous sisältää tarjouspyyntöä vastaamattomia lisäehtoja, on tällainen tarjous selkeämmin tarjouspyynnöstä poikkeava, eikä tarjoajat usein tee lisäehtoja pyrkiessään luonnollisesti tekemään tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen. Myös sopimusehtojen ristiriitaisuus on harvemmin esiintyvä ongelmatilanne markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä, sillä tarjoajat välttävät riskien ottoa tarjouksissaan. Tarjouksen sopimusehtojen ristiriitaisuutta tarjouspyynnön sopimusehtoihin on myös usein pidettävä selkeämpänä poikkeamana tarjouspyynnöstä, kuin sitä, että vähimmäisvaatimus ei toteudu. Nämä seikat selittävät osaltaan sitä, miksi vähimmäisvaatimusten toteutuminen on niin toistuva teema tarjouspyynnön mukaisuutta koskevassa oikeuskäytännössä.

4 Puutteellinen tarjous, tarjouksen täydentäminen ja hankintayksikön harkintavalta

4.1 Yleistä

Hankintalaki mahdollistaa sen, että hankintayksikkö voi tietyin edellytyksin pyytää tarjoajaa tai ehdokasta täsmentämään tarjoustaan. Tästä on olemassa säännös hankintalain 74 §:n 2 momentissa, jonka mukaan:

Jos tarjouksessa tai osallistumishakemuksessa olevat tiedot tai asiakirjat ovat puutteellisia tai virheellisiä taikka jotkut asiakirjat tai tiedot puuttuvat, hankintayksikkö voi pyytää tarjoajaa tai ehdokasta toimittamaan, lisäämään, selventämään tai täydentämään tietoja tai asiakirjoja hankintayksikön asettamassa määräajassa. Edellytyksenä on, että menettelyssä noudatetaan 3 §:ssä säädettyjä periaatteita.

Näin ollen hankintayksikkö voi pyytää tietyissä tilanteissa täydennystä, kunhan se noudattaa menettelyssään tasapuolisuuden, syrjimättömyyden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Lähes samansisältöinen säännös on kirjattu myös hankintadirektiivin 56 artiklan 3. kohtaan. *Ukkolan* mukaan tarjousten täydentämismahdollisuus pidentää määräaika, johon mennessä tarjoajan tulee osoittaa tarjouksensa tarjouspyynnön mukaisuus. Näin ollen tämä hankintayksikön täydentämismahdollisuus ei syrjäytä tarjouspyynnön perussääntöä ja tarjouspyynnön mukaisuuden vaatimusta.⁸⁶ Oikeuskäytäntö on muuttunut vuosien saatossa: aikaisemmin tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous on tullut hylätä suoraan, mutta sittemmin on noussut vaikuttavaksi asiaksi se, vaikuttaako tarjouksessa oleva poikkeama tarjouspyynnöstä tarjousten vertailukelpoisuuteen ja onko näin ollen hankintayksiköllä mahdollisuus tai jopa velvollisuus pyytää täydennystä tarjoukseen.⁸⁷

Tarjouksen jälkikäteinen muuttaminen on poikkeustilanne, sillä pääsääntöisesti se on kiellettyä. Tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, ettei hankintayksikkö voi antaa tarjoajalle mahdollisuutta muuttaa tarjouspyynnön vastaista tarjousta tarjouspyynnön mukaiseksi tai muutoin parantaa tarjoustaan. Kuitenkin on mahdollista, että tarjoaja korjaa tai täydentää tarjouksensa pieniä puutteita ja virheellisyyksiä. Tällaisia

⁸⁶ Ukkola 2021, s. 1305.

⁸⁷ Pohjonen 2010, s. 3.

voivat olla esimerkiksi kirjoitus- tai laskuvirheet. Tarjouksen täsmentämistä ei ole se, että tarjoaja esittää niin erilaisen tarjouksen, että se on katsottava uudeksi tarjoukseksi.⁸⁸

Hankintayksikön arvioidessa sitä, pyytääkö se tarjoajalta täsmennystä tarjoukseensa, se käyttää harkintavaltaansa. Harkintavalta merkitsee sitä, että viranomaisella on rajattu valta päättää hallinnollisen toimenpiteen tai ratkaisun sisällöstä.⁸⁹ Tämä hankintayksikön harkintavalta asiassa merkitsee toisaalta sitä, ettei tarjoajalla ole oikeutta vaatia lisääaikaa ja täsmentämismahdollisuutta.⁹⁰ Hankintayksikön laaja harkintavalta tässä asiassa johtuu siitä, että hankintalainsäädännössä ei ole tarkkarajaisia määräyksiä siitä, milloin täsmennyksiä tulee pyytää ja milloin tarjous tulee hylätä. Onkin esitetty, että Euroopan komissio voisi antaa ohjeita täydentämisen harkitsemisen säännöistä. Esimerkiksi kysymys siitä, missä määrin hankintayksikkö voi keskustella palveluntarjoajien kanssa tarjousten jälkeen, on aiheuttanut epäselvyyksiä ja epä johdonmukaisuuksia.⁹¹

Euroopan unionin tuomioistuin on omaksunut joustavan lähestymistavan hankintaviranomaisen harkintavallasta. Se on useissa tapauksissa⁹² joko suoraan tai välillisesti antanut hankintaviranomaiselle laajan harkintavallan ja toisinaan tämän tekemällä jättänyt käyttämästä mahdollisuuden ottaa kantaa syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteisiin.⁹³

Tapausten yksittäistapaukselliset piirteet poikkeavat toisistaan siinä määrin, ettei tarvetta tai realistisia mahdollisuuksia säännellä tästä etukäteen edes ole. Näin ollen tarjouksen täsmentämiseen liittyvän oikeuskäytännön lukeminen auttaa hahmottamaan puutteelliseen tarjoukseen liittyvää problematiikkaa.

Hankintayksikön harkintavalta ei ole kuitenkaan täysin mielivaltaista: tehdessään päätöstä siitä, tuliksiko tarjouksesta pyytää täydennystä vai tulisiko se sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle, hankintayksikön tulee noudattaa yleisiä eurooppalaisten julkisten hankintojen periaatteita ja hyvän hallinnon periaatteita sekä kansallisia säännöksiä.⁹⁴ Tasapuolisuusperiaatteen takia täsmennyspyyntö on lähtökohtaisesti osoitettava samalla tavalla kaikille samanlaisessa tilanteessa oleville tarjoajille.⁹⁵

⁸⁸ Määttä 2017, s. 350 kts. myös EUT C-336/12, Manova, ECLI:EU:C:2013:647.

⁸⁹ Paso ym. 2015, s. 264.

⁹⁰ Määttä 2017, s. 459.

⁹¹ Arrowsmith 1998, s.

⁹² C-94/99, Arge Gewässerschutz, ECLI:EU:C:2000:330; C-57/01, Makedoniko Metro, ECLI:EU:C:2003:47 ja C-231/03, Coname, ECLI:EU:C:2005:487.

⁹³ Treumer 2006, s. 85.

⁹⁴ Simovart ja Piirisaar 2022, s. 144.

⁹⁵ Pekkala ym. 2022, s. 452.

Tässä luvussa jaotellaan ja hahmotetaan oikeuskäytännön avulla sitä, milloin hankintayksiköllä on oikeus pyytää täydennystä ja milloin se taas ei voi pyytää sellaista. Toisaalta arvioitavaksi tulee myös se, onko toisinaan hankintayksiköllä jopa velvollisuus pyytää tarjoukseen täydennystä. Tutkimusaineistosta yhteensä 20 oikeustapausta koskee kysymystä tarjouksen mahdollisesta puutteellisuudesta ja täsmentämisestä. Nämä tapaukset on jaoteltu kolmeen alaluokkaan seuraavalla tavalla: seitsemässä ratkaisussa hankintayksikkö sai pyytää tarjoajalta täydennystä tarjoukseen, neljässä ratkaisussa ratkaistavana oli mahdollinen hankintayksikön velvollisuus pyytää täydennystä tarjoukseen ja kymmenessä ratkaisussa hankintayksikkö ei saanut pyytää täydennystä ratkaisuun. Tästä luokittelusta on tehty havainnollistava taulukko, joka on tutkielman liitteessä 2.

4.2 Tilanteet, joissa hankintayksikkö voi pyytää täydennystä

Hankintayksikkö voi toisinaan pyytää tarjoajalta täydennystä tarjoukseensa johtuen tarjouksessa olevista pienistä virheistä tai puutteellisuuksista. Olisikin kilpailun kannalta ongelmallista, jos pieni virhe johtaisi tarjouksen sulkemiseen tarjouskilpailun ulkopuolelle. Toisaalta, mikäli hankintayksikkö pyytää täydennystä liian löyhillä perusteilla, tämä saattaa olla epäedullista niille tarjoajille, jotka ovat toimineet oikein ja noudattaneet tarkasti tarjouspyynnön vaatimuksia.⁹⁶ Hankintayksikön päättäessä, pyytääkö se tarjoukseen täydennystä, on sen varmistettava tasapuolisuus- avoimuus ja suhteellisuusperiaatteiden toteutuminen. Hankintayksikkö voi näin käyttää harkintavaltaansa sen määrittämisessä, voiko se pyytää tarjoukseen täydennystä.

Eräitä esimerkkejä tarjouksen epäolennaisista puutteista tai virheistä ovat muun muassa puuttuva allekirjoitus, puuttuva tieto voimassaolosta, väärä valuutta, taikka puuttuva hinta tai liite, jota ei kuitenkaan käytetä tarjousten vertailussa. Tällaisia puutteita ja virheitä on pidettävä sen verran vähämerkityksellisinä tarjouksen sisällön kannalta, ettei niiden täydentäminen tai korjaaminen muodosta uutta tarjousta. Tällaisten puutteiden ja virheiden täsmentäminen ja täydentäminen on sallittua.⁹⁷

Seuraavaksi tarkastellaan niitä tutkimusaineiston tapauksia, joissa markkinaoikeus totesi, että hankintayksiköllä oli oikeus pyytää tarjoajalta täydennystä tarjoukseensa. Tällaisia

⁹⁶ Simovart ja Piirisaar 2022, s. 144–145.

⁹⁷ Pekkala ym. s. 453.

tapauksia markkinaoikeuden vuosina 2021 ja 2022 ratkaisemista tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvistä ratkaisuista oli yhteensä seitsemän kappaletta. Näistä tapauksista viittä tarkastellaan seuraavaksi yksityiskohtaisesti ja lisäksi kerrotaan ratkaisujen EUT C336/12 ja KHO:2019:85 oikeusohjeista.

Euroopan unionin tuomioistuin ratkaisi tapauksen *Manova* eli EUT C336/12.⁹⁸ Unionin tuomioistuin katsoi, että hankintaviranomainen voi pyytää, että hakemuksen yksittäisiä kohtia korjataan tai täydennetään. Kuitenkin edellytyksenä pyytämislle on se, että tällainen pyyntö koskee tietoja, jotka ovat todennettavasti peräisin ennen menettelyyn osallistumista koskevan hakemuksen esittämiselle asetetun määräajan päättymistä. Toisin sanoen täydennystä koskevat seikat eivät saa olla tietoja, jotka syntyvät vasta hakemuksen esittämiselle asetetun määräajan päätyttyä.

Hankintayksikkö saattaa käydä selonottoneuvotteluita tarjoajien kanssa. Selonottoneuvottelujen tarkoituksena on ennen käydä läpi tarjouspyyntö ja tarjous sen varmistamiseksi, että sekä hankintayksiköllä että tarjoajalla on osapuolilla sama käsitys asiakirjojen sisällöstä. Myös mahdolliset epäselvyydet ja tulkinnanvaraisuudet on tarkoitus esittää neuvotteluissa.⁹⁹

Toisinaan muut tarjoajat esittävät väitteen, että voittaneen tarjoajan kanssa käyty selonottoneuvottelu on ollut muita tarjoajia syrjivä ja aiheuttanut epätasapuolista etua voittaneelle tarjoajalle. Näin oli tapauksessa MAO:41/21, jossa valittaja GEM Matthews International s.r.l:n mukaan hankintayksikön ja voittaneen tarjoaja Höganäs Borgestad Oy:n välillä oli käyty tarjousajan päättymisen jälkeen hankintasäännösten vastainen ja muita tarjoajia syrjivä puhelinneuvottelu. Valittaja väitti myös, ettei voittanut tarjoaja ollut toimittanut tarjouspyynnössä vaadittua ESPD-lomaketta. Markkinaoikeus vahvisti tämän väitteen toteamalla, ettei asiassa saadun selvityksen mukaan voittanut tarjoaja ollut toimittanut kyseistä lomaketta ja hankintayksikkö ei muutoinkaan selvittänyt, onko voittaneella tarjoajalla tarvittavat referenssit. Näin ollen markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö oli menetellyt hankinnassa hankintasäännösten vastaisesti. Asiassa oli harkittava hankintalaissa säädettyjen seurausten määräämistä.

Markkinaoikeus ei ottanut selkeästi kantaa valittajan väitteeseen siitä, että käydyt selonottoneuvottelut olivat muita tarjoajia kohtaan syrjiviä ja että ne olivat aiheuttaneet voittaneelle tarjoajalle epätasapuolista etua. Kannanotto siihen olisi kuitenkin ollut

⁹⁸ Asia C-336/12 Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser vastaan *Manova* A/S, ECLI:EU:C:2013:647.

⁹⁹ Oksanen ym. 2019, s. 253.

relevantti vastaisuuden varalle, koska selonottoneuvotteluihin liittyvät teemat aiheuttavat välillä epäselvyyksiä, kuten myös ratkaisussa KHO:2019:85.

Tässä ratkaisussa KHO:2019:85 yhtiö C oli osallistunut yhtiö B:n selonottoneuvotteluihin, minkä vuoksi yhtiö A valitti asiassa. Kysymys oli siitä, oliko yhtiö B voittanut tarjouskilpailun tarjouspyynnön ehtojen vastaisesti. Selvityksen mukaan B ei ollut muuttanut tarjoustaan C:n osallistuttua eikä asiassa muutoinkaan ollut kyse suosimisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yhtiö A:n tarjous oli kalliimpi kuin yhtiö B:n tarjous. Yhtiö B:n tarjous oli tarjouspyynnön mukainen, joten hankintayksikkö ei ollut menetellyt virheellisesti valitessaan tätä tarjouskilpailun voittajaksi.

Näiden tapausten MAO:41/21 ja KHO:2019:85 perusteella voidaan todeta, että sinänsä hankintayksikkö voi käydä selonottoneuvotteluita yksittäisen tarjoajan kanssa. Kuitenkin hankintayksikön on niitä käydessään oltava tarkkana ja huomioitava hankintojen oikeusperiaatteiden toteutuminen. Pahimmillaan selonottoneuvottelut saattavat asettaa tarjoajat eri asemaan ja myöskään tarjouskilpailun avoimuuden vaatimus ei pääse toteutumaan.

Jotkin markkinaoikeuden ratkaisut koskevat tilanteita, joissa joku tarjouskilpailuun osallistunut tarjoaja valittaa hankintayksikön päätöksestä ja väittää, että voittaneen tarjoajan tarjous on ollut puutteellinen. Tällaisesta tilanteesta oli kyse tapauksessa MAO:188/21. Siinä markkinaoikeus tarkasteli kysymystä, onko voittanut tarjous ollut puutteellinen. Lehto Tilat Oy valitti hankintapäätöksestä ja väitti muun muassa, että voittaneesta tarjouksesta puuttui tarjouspyynnössä edellytetyt tarjoajan laatimat tilaohjelma, asemapiirustus ja pohjapiirustus ja että voittaneen tarjoajan toimittamat asiakirjat olivat ulkopuolisen laatimia. Markkinaoikeus totesi asiassa, että tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ollut edellytetty, että suunnitelmien tulisi olla tarjoajan itse laatimia. Voittanut tarjoaja oli toimittanut tarjouspyyntöasiakirjoissa vaaditut asiakirjat. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön ei voitu katsoa menelleen hankintasäännösten vastaisesti katsoessaan voittaneen tarjouksen tarjouspyynnön mukaiseksi.

Myös ratkaisu MAO:H283/2021 oli vastaava. Siinäkin hankintapäätöksestä valittanut tarjoaja väitti, että voittanut tarjoaja oli saanut hankintayksiköltä mahdollisuuden korjata täsmennyksellä tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen tarjouspyynnön mukaiseksi. Valittajan mukaan hankintayksikön menettely oli muita tarjoajia kohtaan syrjivää. Markkinaoikeus viittasi ratkaisun perusteluissa lakiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen

ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) eli erityisalojen hankintalakiin. Lain 78 §:n 1 momentin mukaan tarjoajan tulee tarjouksessaan osoittaa tarjoamansa tavarán, palvelun tai rakennusurakan olevan tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukainen. Hankintayksikön on suljettava tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset tarjouskilpailusta. Kuitenkin pykälän 2 momentti antaa hankintayksikölle mahdollisuuden pyytää tarjoajaa toimittamaan, lisäämään, selventämään tai täydentämään puutteellisia tai virheellisiä tietoja. Edellytyksenä on julkisten hankintojen periaatteiden eli tasapuolisuus- syrjimättömyys- avoimuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen. Markkinaoikeus viittasi myös hankintalain esitöihin, joiden mukaan hankintayksikön ei tule sallia tarjousten olennaista muuttamista.¹⁰⁰ Markkinaoikeus totesi asian yksityiskohtia arvioituaan, että voittaneen tarjoajan tarjous on ollut kalustoluettelon osalta tarjouspyynnön mukainen sellaisena, kuin se on toimitettu tarjousten jättämiselle varatun määräajan päättymiseen mennessä. Pyytämällä voittanutta tarjoajaa toimittamaan selvitystä kalustostaan, hankintayksikkö ei ollut luonut voittaneelle tarjoajalle muita tarjoajia syrjivää mahdollisuutta muuttaa tarjouspyyntöä vastaamatonta tarjousta tarjouspyynnön mukaiseksi. Näin ollen markkinaoikeus totesi tässäkin ratkaisussa, ettei hankintayksikkö ollut menetellyt virheellisesti.

Vastaavasti myös ratkaisussa MAO:H339/2021 valittajan mukaan hankintayksikkö oli valinnut tarjouskilpailun voittajaksi sellaisen tarjouksen, joka oli puutteellisuuden vuoksi tarjouspyynnön vastainen. Valittajan mukaan voittanut tarjoaja oli jälkikäteen parantanut tarjoustaan muuttamalla moottorin mallin, ja tämän hyväksyessään hankintayksikkö oli toiminut hankintasäännösten vastaisesti. Voittanut tarjoaja vastasi näihin väitteisiin vastineessaan sanomalla, että nämä hankintayksikölle sähköpostilla toimitetut vastaukset generaattoria ja moottoria koskeviin kysymyksiin eivät muuttaneet tarjousta vaan päinvastoin osoittivat voittaneen tarjouksen olleen tarjouspyynnön mukainen.

Markkinaoikeus totesi, että tarjouspyynnössä on asetettu teknisiä vaatimuksia varavoimakontista ja generaattorista. Tarjoajien ei ollut kuitenkaan tarvinnut toimittaa yksityiskohtaista teknistä selvitystä, vaan ainoastaan sitoutua siihen, että heidän antamansa tarjoukset ovat vaatimuksenmukaisia. Markkinaoikeus totesi, ettei hankintayksiköllä ollut mitään aihetta epäillä, ettei voittanut tarjous vastaisi tarjouspyynnön edellytyksiä. Markkinaoikeus arvioi kysymystä siitä, oliko tarjoaja

¹⁰⁰ HE 108/2016 vp. s. 173 ja 174.

parantanut jälkikäteen tarjoustaan hankintalain vastaisesti. Hankintayksikkö oli pyytänyt hankintapäätöksen tekemisen jälkeen useita kirjallisia selvityksiä voittaneelta tarjoajalta koskien tuotteen teknisiä ominaisuuksia. Näitä selvityksiä oli markkinaoikeuden mukaan pidettävä ristiriitaisina sekä sisäisesti että suhteessa tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksiin. Hankintayksikkö myönsi tämän ristiriitaisuuden. Tästä huolimatta markkinaoikeuden mukaan tämä epäselvä selvitys ei johtanut siihen, että tarjoaja olisi jälkikäteen parantanut tarjoustaan. Markkinaoikeus korosti, että voittaneen tarjoajan antamat selvitykset eivät muuttaneet tarjouksessa annettua hintatietoa. Johtopäätöksenä markkinaoikeus totesi, että hankintayksikkö ei menetellyt hankinnassaan hankintalain vastaisesti.

Tätä ratkaisua on aihetta tarkastella kriittisesti. Antaako tämä ratkaisu oikeusohjeen, että lisäselvitykset voivat olla epäselviä ja ristiriidassa suhteessa tarjoukseen taikka tarjouspyyntöön ilman, että siitä aiheutuu haittaa tällaisen epäselvän lisäselvityksen antaneelle tarjoajalle? Hankintayksikön tarjoajalle lähettämä pyyntö täsmentää tarjousta on tarkoitettu nimenomaan selvityksen saamiseksi ja puutteellisuuksien korjaamiseksi. Markkinaoikeus ei ole varmasti tarkoittanut antaa tällaista oikeusohjetta, mutta sellaisen tulkinnan on mahdollista muodostaa ratkaisusta. Hankintayksikkö ei voi päätyä hyväksymään epäselvät täsmennykset ja todeta, että vaikka täsmennykset eivät korjanneet puutteellisuuksia ja antaneet toivottua lisäselvitystä, on tarjous silti tarjouspyynnön mukainen.

Useissa edellä kuvatuissa ratkaisuissa ratkaistavana oli kysymys siitä, johtaako täsmentäminen tosiasiallisesti tarjouksen jälkikäteiseen parantamiseen. Edellä kuvatuista ratkaisuista MAO:188/21, MAO:H283/2021 ja MAO:H339/2021 voidaan havaita, että oleellista on se, muuttuvatko tarjottavan tuotteen taikka palvelun tiedot täsmennyksen myötä, jolloin tosiasiallisesti on kyse uudesta tarjouksesta. Mikäli ehdot eivät muutu ja voittanut tarjoaja ainoastaan on täsmentänyt joitain epäolennaisia seikkoja, ristiriitaa tai virhettä, ei menettelyssä ole mitään hankintalain vastaista.

Konkreettinen esimerkki epäolennaisesta virheestä on vanhan sopimusehtoversion ilmoittaminen tarjouksessa. Tapauksessa MAO:H312/2022 markkinaoikeus arvioi mahdollista tarjouspyynnön vastaisuutta väärän sopimusehtoversion vuoksi. Hankintayksikkö ei ollut edes pyytänyt täsmennystä vaan virhe korjattiin sittemmin hankintasopimukseen. Markkinaoikeus tulkitsi tämän virheen olevan epäolennainen ja sen mukaan täsmennyspyyntökään ei edellytetty, joten markkinaoikeus piti hankintayksikön toimintaa hankintalain mukaisena.

Tämä ratkaisu poikkeaa edellä kuvatuista ratkaisuista siinä, että tässä tapauksessa hankintayksikkö ei pyytänyt voittaneelta tarjoajalta täsmennystä virheestä huolimatta. Muissa tapauksissa hankintayksikkö pyysi täsmennyksiä. Mikäli tässä tarjouksesta on käynyt selkeästi ilmi, että se vastaa tarjouspyynnön edellytyksiä, vanha sopimusehtoversio vaikuttaa epäolennaiselta virheeltä, joka ei muodosta tarjouspyynnön vastaisuutta. Virheen epäolennaisuudesta huolimatta hankintayksikkö olisi voinut hyvin pyytää täsmennystä ja voitaisiin katsoa, että se olisikin edellytyksenä, jotta voittanut tarjoaja voisi valikoitua tarjouskilpailun voittajaksi.

Nämä tässä tarkastellut ratkaisut osoittavat, että hankintayksikön voittaneelle tarjoajalle osoitettu pyyntö täydentää tai täsmentää tarjousta aiheuttavat usein tarjouskilpailun päättymisen jälkeen toiselle tarjoajalle käsityksen tämän voittaneen tarjoajan suosimisesta. Näin oli käynyt esimerkiksi ratkaisussa MAO:H283/2021. Hankintayksikön onkin käytettävä harkintavaltaansa tarkasti ja tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaate, avoimuusperiaate sekä suhteellisuusperiaate huomioiden. Toisaalta ratkaisu MAO:H312/2022 osoittaa sen, että tarjouksessa oleva epäolennainen virhe ei aina edes edellytä tarjouksen täydentämistä, kunhan virhe korjataan hankintasopimukseen.

4.3 Tilanteet, joissa hankintayksiköllä on velvollisuus pyytää täydennystä

Hankintadirektiivissä ei ole mainintaa siitä, milloin hankintayksiköllä on velvollisuus pyytää täsmennystä tarjoukseensa, tai voiko sellaista velvollisuutta ylipäätään olla. Koska tällaista velvollisuutta ei ole säädetty hankintadirektiivissä, on kysymys siitä, voiko hankintayksiköllä käytännössä kuitenkin olla tällainen velvollisuus, herättänyt keskustelua.¹⁰¹

Seuraavaksi tarkastellaan tutkimusaineiston ratkaisuista niitä, joissa markkinaoikeuden harkinnassa oli kysymys siitä, oliko hankintayksiköllä velvollisuus pyytää tarjoukseen täydennystä. Tällaisia oikeustapauksia on yhteensä neljä kappaletta ja ne on ryhmitelty liitteen 2 taulukkoon. Tässä jaksossa kerrotaan ratkaisujen MAO:H122/2021 ja

¹⁰¹ kts. Arrowsmith 2014, s. 820–821.

MAO:H308/2021 oikeusohjeista. Ensimmäisenä kuitenkin tarkastellaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisemaa *Slovensko*-tapausta.¹⁰²

Euroopan unionin tuomioistuin määrittä *Slovensko*-tapauksessa seuraavat täydentämiseen liittyvät ennakkoratkaisukysymykset:

1. *Onko direktiivin 2004/18 artikloiden 2 sekä 45–51 sekä avoimuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden nojalla hankintaviranomaisella velvollisuus pyytää tarjoajalta täsmennyksiä tarjoukseensa, jotta oikeussubjektin prosessuaalinen oikeus täydentää tai täsmentää toteutuu?*
2. *Onko direktiivin 2004/18 artikloita 2 sekä 45–51 sekä avoimuus- ja syrjimättömyysperiaatteita tulkittava siten, että ne eivät muodosta hankintaviranomaiselle velvollisuutta pyytää tarjoukseen täsmennyksiä, jos se katsoo tulleen näytetyksi, että sopimuksen kohteeseen liittyvät edellytykset eivät täyty?*

Euroopan unionin tuomioistuin totesi asiassa, että hankintaviranomainen voi pyytää ehdokkaalta täydennystä etenkin, jos tarjouksen yksittäisiä kohtia on selvästi vain täsmennettävä esimerkiksi kirjoitus- tai laskuvirheen korjaamiseksi. Direktiivin 2004/18 2 artikla ei ole esteenä tällaiselle täydennyspyynnölle. Toisaalta tuomioistuimen mukaan, mikäli hankintaviranomainen voisi pyytää täydennystä ehdokkaalta, jonka tarjousta se pitää epätarkkana tai tarjouspyynnön vastaisena, tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarantuu. Euroopan unionin tuomioistuin huomautti, että hankintaviranomaisen on kohdeltava ehdokkaita yhdenvertaisesti hankintavaltaa käyttäessään.

Vastauksena edellä esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin Euroopan unionin tuomioistuin totesi, ettei ”direktiivin 2004/18 2 artiklasta tai mistään muusta sen säännöksestä, yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta taikka avoimuusvelvoitteesta ei myöskään seuraa, että hankintaviranomaisen olisi tällaisessa tilanteessa otettava yhteyttä kyseisiin ehdokkaisiin”. Näin ollen tuomioistuin päätyi tuomiossaan siihen, ettei hankintaviranomaisella ollut tässä tapauksessa velvollisuutta pyytää täsmennystä. Toisaalta tuomioistuin totesi myös, että direktiivin 2004/18 55 artiklan takia hankintaviranomainen ei voi omaksua kantaa, jonka mukaan sillä ei ole velvollisuutta pyytää ehdokkaalta poikkeuksellisen alhaista hintaa koskevia selvityksiä.

Huolimatta *Slovensko*-tapauksen oikeusohjeesta, kutakin tilannetta on arvioitava erikseen ja joissain tilanteissa hankintaviranomaisella saattaaakin olla mainittu velvollisuus.¹⁰³

¹⁰² C-599/10, SAG ELV Slovensko, ECLI:EU:C:2012:191.

¹⁰³ Burgi ym. 2016, s. 28.

Esimerkiksi Pohjonen on kirjoittanut ratkaisusta, joissa markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö oli toiminut hankintasäännösten vastaisesti sulkiessaan puutteellisen tarjouksen tarjouskilpailusta.¹⁰⁴ Esimerkiksi ratkaisussa MAO:2008:485 hankintayksikkö edellytti tarjouksen toimittamista useana kappaleena. Kun tarjoaja oli toimittanut tarjouksen vain yhtenä kappaleena ja hankintayksikkö oli sulkenut tarjouksen tarjouskilpailusta, oli se menetellyt virheellisesti. Toisaalta tapauksessa MAO:315/08 tarjouksesta puuttui eräs tarjouspyynnössä edellytetty lomake sekä allekirjoitus. Tässäkin tapauksessa hankintayksiköllä oli markkinaoikeuden mukaan velvollisuus pyytää täydennystä.¹⁰⁵

Virossa kansallinen julkisia hankintoja käsittelevä komitea¹⁰⁶ linjasi *Narva-Jõesuu* -nimisessä tapauksessa, että tarjoajalle tulee antaa mahdollisuus täydentää tarjoustaan sellaisessa tilanteessa, jossa tarjouksen virhe johtuu epäselvästä tarjouspyynnöstä. Tapauksessa tarjouspyynnössä esiintyi tuplanegaatio, joka aiheutti tarjouksissa virheitä. Tuomioistuin totesi, että mahdollisuus täsmentämiselle tuli antaa eikä täsmentäminen ollut tasapuolisuusperiaatteen vastaista.¹⁰⁷ Suomessa vastaavanlainen epäselvyys tarjouspyyntöasiakirjoissa johtaa hankintayksikön velvollisuuteen korjata tai selventää tarjouspyyntöä ja ilmoittaa tästä tarjoajille.¹⁰⁸

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että suhteellisuusperiaate edellyttää sitä, että hankintayksikkö on jopa edellytetty pyytämään täydennystä tietyissä tilanteissa. Esimerkiksi silloin, kun tarjouksessa on jokin vähämerkityksellinen ja helposti korjattava virhe, joka ei vaikuta tarjouksen merkitykseen tai arvoon, tulisi tarjoajalle tulkinnan mukaisesti antaa mahdollisuus täydentämiselle.¹⁰⁹

Myös markkinaoikeuden ratkaisemassa tapauksessa MAO:H122/2021 ratkaistavana oli kysymys siitä, oliko hankintayksiköllä velvollisuus pyytää täydennystä. Valittajan mukaan voittanut tarjoaja ei täyttänyt tarjouspyynnön ehtoja ja soveltuvuusvaatimuksia, kun sillä ei ollut lannoitteiden lentopalveluun tarvittavaa kalustoa tai lupia. Lisäksi

¹⁰⁴ Pohjonen 2010, s. 7–10.

¹⁰⁵ Vastaavasti myös tapauksessa MAO:251/10 markkinaoikeus katsoi, että pelkkä lisä- ja muutostöiden yksikköhintojen puuttuminen tarjouksesta ei muodostanut niin selvää tarjouksen puutteellisuutta, että hankintayksikkö olisi voinut hankintasäännösten mukaisesti sulkea tarjouksen tarjouskilpailun ulkopuolelle.

¹⁰⁶ Englanniksi tuomioistuimen nimi on Estonian Public Procurement Review Committee. Tuomioistuin käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena Virossa julkisia hankintoja koskevat riidat.

¹⁰⁷ Simovart ja Piirisaar 2022, s. 146.

¹⁰⁸ Pekkala ym. 2022, s. 452.

¹⁰⁹ Simovart ja Piirisaar 2022, s. 157.

valittaja huomautti, että tarjouspyynnön mukaan tarjouksessa oli tullut ilmoittaa tiedot mahdollisesta alihankinnasta, mitä voittaneessa tarjouksessa ei ollut ilmoitettu.

Markkinaoikeus arvioi tarjouspyynnön mukaisuutta ja totesi, että voittanut tarjoaja oli vakuuttanut voittaneessa tarjouksessaan, ettei se aikonut teettää osaa hankintasopimuksesta kolmansilla osapuolilla. Markkinaoikeus totesi, että hankintamenettelyn lähtökohtana on tarjousten lopullisuus. Alihankkijan käyttäminen sinänsä oli tarjousmenettelyssä sallittua. Kuitenkin kun voittanut tarjoaja oli tarjouksessa ilmoittanut, ettei se käytä alihankkijoita ja myöhemmin kuitenkin ilmoittanut käyttävänsä sellaista, kyse oli hankintasäännösten vastaisesta tarjouksen jälkikäteisestä muuttamisesta. Markkinaoikeuden mukaan muutoksen vuoksi alihankkijoiden käyttöä koskevat tiedot osoittautuivat olennaisesti vääriksi.

Täsmentämiseen liittyen, markkinaoikeus argumentoi, että alihankkijan ilmoittamisella oli merkitys tarjoajien soveltuvuuden ja hankintalain poissulkemisperusteiden olemassaolon arvioimisessa. Alihankkijan ilmoittamatta jättämisestä oli pidettävä sellaisena puutteena, joka ei voinut korjaantua tarjoustäydentämällä. Hankintapäätöstä rasitti voittaneen tarjoajan antamaan väärään tietoon perustuva virhe. Näin ollen markkinaoikeus totesi, ettei hankintayksiköllä ollut velvollisuutta pyytää täsmennystä.

Markkinaoikeuden tapauksessa MAO:H308/2021 oli kyse siitä, että valittaja oli suljettu tarjouspyynnön ulkopuolelle teknisten ja ammatillisten vähimmäisvaatimusten täyttymättä jäämisen vuoksi. Valittajan mukaan tarjouspyynnön vaatimukset olivat ristiriitaiset. Valittaja vetosi siihen, että se oli sitoutunut ESPD-lomakkeen kyllä-vastauksillaan siihen, että vaaditut vaatimukset täyttyvät, joten hankintayksiköllä olisi ollut velvollisuus pyytää tältä täydennystä tarjouksen puutteellisuuksiin tai epäselvyyksiin tarjoukseensa tarjouskilpailusta sulkemisen sijaan.

Valittajan väittämään tarjouspyynnön ristiriitaisuudesta markkinaoikeus totesi, että tarjouspyynnössä edellytetyt vaatimukset päästöttömien sähkölinja-autojen käytöstä ja enintään viiden prosentin osuuden täyttäminen EEV-päästötasosta oli mahdollista toteuttaa samanaikaisesti ja niiden perusteella oli mahdollista tehdä vertailukelpoisia tarjouksia. Näin ollen vaatimukset eivät olleet ristiriitaisia.

Markkinaoikeus arvioi myös sitä, oliko hankintayksiköllä velvollisuus pyytää valittajalta täydennystä tarjoukseensa. Valittaja oli ilmoittanut tarjouksessaan EEV-päästötason osuuden olevan 8,4 prosenttia, vaikka tarjouspyynnön mukaan lukeman tuli olla korkeintaan 5 prosenttia. Se seikka, että valittaja oli vakuuttanut ESPD-lomakkeella

tarjouksensa olevan tarjouspyynnön vähimmäisvaatimusten mukainen, ei tehnyt sen tarjousta tarjouspyynnön mukaiseksi. Markkinaoikeus sovelsi erityisalojen hankintalain 78 §:n 2 momenttia, ja totesi, ettei lainkohta velvoita hankintayksikköä pyytämään valittajaa täsmentämään tarjoustaan. Näin ollen markkinaoikeus totesi, että hankintayksikkö ei ollut menetellyt lainvastaisesti sulkiessaan valittajan tarjouksen tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena.

Mainittujen ratkaisujen MAO:H122/2021 ja MAO:H308/2021 lisäksi myös jäljellä olevat kaksi muuta tutkimusaineiston tapausta, joissa markkinaoikeus ratkaisi kysymyksen siitä, oliko hankintayksiköllä velvollisuus pyytää tarjoajalta täydennystä tarjoukseensa, eli tapaukset MAO:166/21 ja MAO:H167/2022, päättyivät samaan lopputulokseen. Toisin sanoen missään näistä neljästä ratkaisusta hankintayksiköllä ei ollut velvollisuutta pyytää tarjoajalta täydennystä tarjouspyyntöön.

Markkinaoikeuden vuosina 2021 ja 2022 ratkaisemien tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvien ratkaisujen joukossa ei siis ollut ainuttakaan sellaista ratkaisua, jossa päädyttiin siihen, että hankintayksiköllä oli velvollisuus pyytää tarjoajalta täydennystä tarjoukseensa. Kuitenkin tällaiset tilanteet, joissa hankintayksiköllä oli velvollisuus pyytää tarjoajalta täydennystä tarjoukseensa, ovat mahdollisia. Esimerkki mainituista tilanteista oli ratkaisu MAO:315/08, jossa lomakkeen ja allekirjoituksen puute oli niin epäolennainen virhe, että se velvoitti hankintayksikön sallia täydentämisen. Toisaalta myös ratkaisun MAO:315/08 tilanne, jossa tarjous oli tarjouspyynnön vastaisesti toimitettu vain yhtenä kappaleena pyydetyn kahden kappaleen sijaan, perusti niin epäolennaisen puutteen, että kyse oli tarjouksen sisältöön täysin liittymättömästä asiasta. Näiden ratkaisujen mukaiset virheet tarjouksissa olivat teknisiä ja niitä on pidettävä vähämerkityksellisinä. Näin ollen hankintayksikölle muodostuva velvollisuus sallia tarjouksen täydentäminen toteutuu tilanteessa, jossa tarjouksen virhe on epäolennainen ja tarjouksen sisältöön liittymätön.

4.4 Tilanteet, joissa hankintayksikkö ei voi pyytää täydennystä

Toisinaan tarjous ei vastaa tarjouspyyntöä tai on muutoin tarjousmenettelyn ehtojen vastainen. Tällaisissa tilanteissa hankintayksiköllä ei ole ainoastaan mahdollisuus, vaan myös velvollisuus sulkea tarjous pois tarjouskilpailusta.¹¹⁰ Tämä johtuu siitä, että

¹¹⁰ Kontio ym. 2017, s. 459.

tarjousten tasapuolisuus ja syrjimättömyys voi toteutua ainoastaan, mikäli tarjoukset ovat keskenään yhteismitallisia ja vertailukelpoisia. Toisin sanoen selvästi puutteellisen tai tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen ottaminen mukaan tarjousvertailuun vaarantaa tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden toteutumisen. Oikeuskäytännössä näitä hylkäämiseen johtavia puutteita kuvailaan usein ilmaisulla: ”kysymys on tarjouksen sisältöön ja vertailukelpoisuuteen vaikuttavasta seikasta”.¹¹¹

Hankintayksikön velvollisuus sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjouspyynnön vastainen tarjous on kirjattu hankintalain 74 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan:

Tarjoajan tulee tarjouksessaan osoittaa tarjoamansa tavaran, palvelun tai rakennusurakan olevan tarjouspyynnössä ja muissa hankinta-asiakirjoissa esitettyjen vaatimusten mukainen. Hankintayksikön on suljettava tarjouspyyntöä tai tarjousmenettelyn ehtoja vastaamattomat tarjoukset tarjouskilpailusta.

Seuraavaksi tarkastellaan tutkimusaineiston tapauksia, joissa markkinaoikeus päätyi siihen lopputulokseen, että hankintayksikkö ei voinut hankintasäännösten nojalla pyytää täydennystä. Markkinaoikeuden vuonna 2021 ja 2022 ratkaisemista tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyvistä ratkaisuista kymmenen kappaletta koski tällaisia tilanteita. Näistä yhdeksästä ratkaisusta ratkaisut MAO:H176/2021, MAO:H234/2022 ja MAO:H264/2022 ovat tarkemmassa tarkastelussa. Ratkaisut sisältyvät liitteen 2 viimeiseen sarakkeeseen. Ensiksi kuitenkin esitellään Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C-131/16 sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO: 2015:93 oikeusohjeet.

Tilannetta, jossa hankintavirnaomainen ei saa pyytää täydennystä tarjoukseen havainnollistaa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu *Archus ja Gama*, C-131/16. Tarjouksen selvennyspyyntö ei saa johtaa siihen, että tarjoaja tosiasiallisesti esittää uuden tarjouksen. Tuomion mukaan, mikäli selvennyspyynnöllä annetaan sellainen puuttuva asiakirja tai tieto, jota edellytettiin hankintamenettelyn asiakirjoissa, muodostaa selvennyksenä annettu asiakirja tai tieto yhdistettynä annettuun tarjoukseen tosiasiallisesti uuden tarjouksen. Euroopan unionin tuomioistuin painotti ratkaisunsa perusteluissa, että hankintaviranomaisen on noudettava itse tarkasti vahvistamia arviointiperusteita.¹¹²

Hankintayksikön ei tule pyytää tarjoajaa täydentämään ja täsmentämään tarjousta silloin, kun tuote tai palvelu on tarjouksen mukaan tarjouspyynnön vastainen. Toisaalta myös

¹¹¹ Tapola 2012, s. 34.

¹¹² Voutilainen ja Määttä s. 456.

tarjous, josta puuttuu merkittävä hinta- tai laatutieto taikka olennainen asiakirja, on sellainen, josta hankintayksikkö ei saa pyytää täsmennystä. Lisäksi tarjous, jossa on selkeä varauma koskien tarjouspyynnössä edellytetyjä sopimusehtoja, on sopimusehtojen osalta ristiriitainen tarjouspyynnön vaatimuksiin nähden ja myöskään tällaisesta tarjouksesta hankintayksikkö ei saa pyytää täydennystä.¹¹³

Korkeimman hallinto-oikeuden rakennusurakkaa koskevassa ratkaisussa KHO: 2015:93 kyse oli kielletystä tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen täydentämisestä tarjouspyynnön mukaiseksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tarjousajan päättymisen jälkeen pidetyssä selonottoneuvotteluissa ilmeni, että yhtiö ei ollut tarjousta antaessaan huomionut urakkaan kuuluvaa massanvaihtoa tarjouspyyntöasiakirjoissa edellytetyssä laajuudessa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että voittanut tarjoaja oli täydentänyt tarjouspyynnön vastaisen tarjouksensa tarjousajan päättymisen jälkeen tarjouspyynnön mukaiseksi. Tämä oli omiaan vaarantamaan tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Hankintayksikön olisi tullut sulkea voittaneen tarjoajan tarjous tarjouskilpailusta. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiassa tuli harkittavaksi hankintalaissa säädetyn seuraamuksen määrääminen.

Tämä ratkaisu on selkeä esimerkki tilanteesta, jossa hankintayksikkö salli tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen täydentämisen tarjouspyynnön mukaiseksi vastoin hankintasäännöksiä. Hankintayksikön olisi tullut noudattaa hankintalain 74 §:n 1 momentin mukaista velvollisuutta sulkea tarjouspyynnön vastainen tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle. Tarjousaika määräaikana on julkisissa hankinnoissa merkityksellinen ja tarjouspyynnön mukaisuus tulee olla olemassa tarjousajan loppuun mennessä, jotta tarjous voi hankintasäännösten mukaan voittaa tarjouskilpailun.

Tapauksessa MAO:H234/2022 asuinkerrostalojen ja pysäköinnin suunnitteluun liittyvässä palveluhankinnassa valittaja vaati hankintayksikön tekemän päätöksen kumoamista. Sen tarjous oli suljettu tarjouskilpailun ulkopuolelle. Valittajan mukaan sen tarjouksessa oli esiintynyt tekninen ja vähämerkityksellinen virhe ja sen perusteella ei ole ollut suhteellisuusperiaatteen mukaista sulkea tarjousta tarjouskilpailun ulkopuolelle. Markkinaoikeuden mukaan valittaja oli tarjouksessaan nimennyt pääsuunnittelijan ja liittänyt sen yhteyteen erehdyksestä toisen henkilön ansioluettelon. Lisäksi projektiarkkitehdin nimitieto oli puuttunut kokonaan tarjouksesta. Markkinaoikeus ei

¹¹³ C-131/16, Archus ja Gama, ECLI:EU:C:2017:358.

pitänyt näitä virheitä vähämerkityksellisinä ja näin ollen hankintayksikkö ei ollut menetellyt hankinnassaan valittajan esittämin tavoin hankintasäännösten vastaisesti.

Toisaalta ratkaisu MAO H84/2022 koski FFP3-hengityssuojainten hankintaa. Tietoset Oy valitti hankintapäätöksestä, jossa tarjouskilpailun voitti Suomen Sähkötuonti Oy. Valituksen mukaan tarjouspyynnössä todettiin, että ”tarjoajan tulee liittää tarjoukseensa tuotteen CE-sertifikaatti”, ja voittaneen tarjoajan tarjouksessa ei ollut mitään mainintaa tästä. Valittajan mukaan hankintayksikkö ei olisi saanut selvittää, onko voittaneella tarjoajalla kyseistä sertifiointia, kun tarjous oli ilmeisen puutteellinen. Valittaja vetosi siihen, että tarjouksen täsmentäminen on sallittua vain, jos kysymys on olennaisesta puutteesta, ristiriidasta tai virheestä.

Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö hyväksyi voittaneen tarjoajan tarjouksen mukaan tarjouskilpailuun väärin perustein, koska tarjous ei täyttänyt tarjouspyynnössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia sertifikaatin puuttumisen vuoksi. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön menettely oli tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimuksen vastaista. Näin ollen markkinaoikeus ratkaisi asian valittajan hyväksi ja asiassa tuli harkittavaksi hankintalaissa säädettyjen seuraamusten määrääminen.

Tapauksessa MAO:H176/2021 kyse oli välinehuollon laitteiden hankinnasta. Valittajan mukaan voittaneen tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuus koskien pesukoneen ominaisuuksia ilmeni tarjouksen liitteestä. Valittajan mukaan voittaneelle tarjoajalle annettiin hankintasäännösten vastaisesti mahdollisuus parantaa jälkikäteen tarjoustaan.

Markkinaoikeus yhtyi valittajan näkemykseen ja totesi, että voittanut tarjoaja oli täydentänyt tarjoustaan hankintayksikön pyynnöstä. Voittanut tarjoaja oli muuttanut pesukoneen mallin tarjouspyynnön vaatimusten vastaisesta mallista tarjouspyynnön vaatimusten mukaiseksi. Antamalla voittaneelle tarjoajalle täydentämismahdollisuuden, markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö vaaransi tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Näin ollen, markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön olisi tässä kuulunut sulkea voittanut tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjouspyynnön vastaisuuden vuoksi.

Myös tämä tapaus oli tapauksen KHO: 2015:93 kaltaisesti selkeä esimerkki siitä, että tarjouspyynnön vastainen tarjous tulee sulkea tarjouskilpailusta hankintasäännösten, kuten hankintalain 74 §:n 1 momentin mukaisesti. Kuten markkinaoikeus asiassa totesi, hankintayksikkö vaaransi julkisten hankintojen oikeusperiaatteiden toteutumisen.

Tapauksen MAO:H264/2022 valittajan mukaan sille olisi pitänyt tarjota mahdollisuus täydentää tarjoustaan taksimatkapalveluita koskevassa hankinnassa. Valittajan mukaan sen tarjous ei ollut tarjouspyynnön vastainen, vaan siinä oli käytetty ajoneuvoista eri termiä, mikä oli saattanut olla harhaanjohtava. Valittaja oli liittännyt tarjoukseensa tarjouspyynnössä edellytetyn kaavion. Valittajan mukaan tarjouspyynnössä ei ollut tarkasti määritelty edellytetyjä yksityiskohtia kaaviolta, mutta tämä oli tehnyt laajan projektisuunnitelman. Valittaja vetosi suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteisiin, joiden mukaan hankintayksikön olisi tullut esittää tälle täydennyspyyntö tarjouksen suoran hylkäämisen sijaan.

Markkinaoikeus totesi ratkaisun perusteluissa, että valittajan tarjouksesta puuttuivat tiedot kulunvalvonnasta, tietoturvasta, tukipalveluista, sekä häiriötilanteiden hoitamisesta. Nämä tiedot olivat markkinaoikeuden mukaan niin keskeisiä tarjouspyynnön mukaisuuden arvioinnin kannalta, että niiden puuttuminen tarjouksesta johti sellaisen tarjouspyynnön vastaisuuden, joka on vaikuttanut tarjouksen vertailukelpoisuuteen. Näin ollen markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö oli ollut velvollinen sulkemaan tarjouksen tarjouskilpailusta, ja näin tehtyään se ei ollut menetellyt hankintasäännösten vastaisesti.

Tämä ratkaisu edustaa sitä tulkintaongelmaa, minkä tarjouspyynnöt saattavat aiheuttaa. Tapauksen valittaja oli siinä käsityksessä, että vähempi määrä tietoja riitti, ja että se oli toimittanut jo kattavasti tietoa. Markkinaoikeus kuitenkin tulkitsi asian samoin kuin hankintayksikkö, eli se piti tarjousta niin puutteellisena, että se oli tarjouspyynnön vastainen.¹¹⁴

Edellä esitetyt ratkaisut havainnollistavat sitä, että tarjousten suuremmat puutteet ja ristiriitaisuudet tarjouspyyntöön nähden muodostavat hankintayksikölle tilanteen, jossa se on velvollinen sulkemaan tarjouksen tarjouskilpailun ulkopuolelle. Verrattuna luvun 4.2 tilanteisiin, joissa hankintayksikkö sai pyytää täydennystä ja luvun 4.3 tilanteisiin, joissa hankintayksiköllä oli velvollisuus pyytää täydennystä, tämän luvun tapauksissa esiintyvät tarjousten puutteellisuudet olivat merkittävämpiä ja muodostivat tarjouspyynnön vastaisuuden. Esimerkiksi yhden lomakkeen puuttuminen saattaa muodostaa hankintayksikölle velvollisuuden pyytää tarjoajalta täydennystä tarjoukseensa. Toisaalta useamman liitteen ja teknisen tiedon puuttuminen tarjouksesta

¹¹⁴ Tässä tapauksessa markkinaoikeus viittasi perusteluissaan ratkaisuihin KHO 2021:57 ja EU:C:2011:721. vrt. vähimmäisvaatimuksia koskevan luvun 3.3.2 missään ratkaisuissa markkinaoikeus ei viitannut korkeimman hallinto-oikeuden eikä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuihin.

taas on sellainen olennainen virhe, jonka vuoksi hankintayksikölle muodostuu velvollisuus sulkea tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle.

Tutkimusaineiston puutteellista tarjousta koskevista markkinaoikeuden ratkaisuksista kymmenen kappaletta koski tilanteita, joissa hankintayksikkö ei saanut pyytää täydennystä. Näitä puutteellista tarjousta koskevia ratkaisuja oli yhteensä 21 kappaletta. Näin ollen 48 % näistä tapauksista markkinaoikeus ratkaisi niin, että hankintayksikkö ei saanut pyytää täydennystä tarjoukseen. Myös Julkisten hankintojen neuvontayksikön tekemässä selvityksessä ilmeni, että suurin virheryhmä tarjouksen käsittelyvaiheessa liittyi tarjoajan tarjouksen tarjouskilpailusta poissulkemisen edellytyksiin. Jopa noin 60 %:ssa, eli kahdeksassa neljäsätoista tarjouksen käsittelyvaiheen virhetapauksista, hankintayksikkö ei ollut sulkenut tarjousta tarjouskilpailusta vähimmäisvaatimusten toteutumattomuudesta huolimatta, tai vaikka tarjouspyynnössä edellytetty asiakirja puuttui. Toisaalta selvityksen mukaan ongelmia oli myös tarjoajien sulkemisessa tarjouskilpailusta, sillä osassa tapauksia hankintayksikkö sulki tarjoajia tarjouskilpailusta aiheettomasti, kun se oli arvioinut poissulkemisperusteita virheellisesti.¹¹⁵ Sekä tämän tutkimuksen puutteellisia tarjouksia koskevista ratkaisuksista, että Julkisten hankintojen neuvontayksikön tekemästä selvityksestä voidaan todeta, että hankintayksikön tekemät valinnat aiheuttavat tarjoajissa epäselvyyttä ja tyytymättömyyttä. Toisinaan markkinaoikeus vahvistaa hankintayksikön tulkinnan valittajan tarjouksen puutteellisuudesta, mutta toisinaan valittaja on markkinaoikeuden mukaan oikeassa väittäessään, että voittaneen tarjoajan tarjous on ollut puutteellinen.

4.5. Yhteenvedo puutteellisista tarjouksista

Markkinaoikeuden vuonna 2021 ja 2022 ratkaisemista tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyviä ratkaisuja on tässä tutkielmassa 84 kappaletta, joista 21 kappaletta koskee puutteellisia tarjouksia sekä tarjouksen täydentämistä. Näistä tapauksista seitsemän kappaletta koski tilanteita, joissa hankintayksikkö sai pyytää täydennystä tarjoukseen. Toisaalta tapauksista neljä kappaletta koski tilanteita, joissa hankintayksikön velvollisuutta pyytää täydennystä tarjoukseen arvioitiin ja markkinaoikeus totesi, ettei sellaista velvollisuutta ollut. Kolmanneksi tapauksista kymmenen koski tilanteita, joissa

¹¹⁵ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020. s. 26–27.

hankintayksikkö ei voinut pyytää täydennystä tarjoukseen tarjouksen puutteellisuuden ja tarjouspyynnön vastaisuuden vuoksi.

Tämän jaottelun perusteella voidaan todeta, että puutteellisia tarjouksia koskevassa ratkaisuaineistossa yleisin luokka oli tapaukset, joissa hankintayksiköllä oli velvollisuus sulkea tarjouspyynnön vastainen tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle. Toisaalta myös useassa tapauksessa hankintayksikkö pystyi käyttämään hankintavaltaansa siinä, pyytääkö se tarjoajalta täydennystä tarjoukseensa. Puolestaan oikeustapauksia, joissa markkinaoikeus arvioi hankintayksikön velvollisuutta pyytää täydennystä tarjouksesta, oli vain neljä kappaletta ja kaikissa niistä markkinaoikeus totesi, ettei velvollisuutta ollut. Tällainen velvollisuus kuitenkin voisi olla, kuten edellä jaksossa 4.3 on todettu.

Myös Julkisten hankintojen neuvontayksikön tekemässä raportissa havaittiin tarjouksen täsmentämiseen liittyviä virheitä. Raportissa esitetyn tilaston mukaan, vuosien 2017–2019 aikana tarjousten käsittelyssä tapahtui markkinaoikeuden ratkaisuaineiston mukaan yhteensä 65 virhettä, joista yhdeksän kappaletta liittyi tarjouksen täsmentämiseen.¹¹⁶ Sekä tämän tutkielman, että mainitun selvityksen aineistoissa tarjouksen täsmentämiseen liittyvät tapaukset aiheuttavat kohtuullisen toistuvasti epäselvyyksiä.

Tämän luvun tapausten arvioimisen perusteella voidaan todeta, että rajanveto siinä, millaisista puutteellisista tarjouksista hankintayksikkö voi pyytää täydennystä, millaisista puutteellisista tarjouksista se on jopa velvollinen pyytämään täydennystä, ja milloin sillä on velvollisuus sulkea puutteellinen tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle, on häilyvää. Epäolennaisina pidettävät virheet, joilla ei ole merkitystä tarjouksen sisällön kannalta ovat sellaisia, joiden takia hankintayksiköllä on velvollisuus pyytää täydennystä tarjoukseen. Epäolennaisina pidettävät virheet eivät vaikuta tarjousten vertailuun eivätkä tarjousten vertailukelpoisuuteen. Tällaisia ovat tiedot, joita tarjouspyynnössä on edellytetty, mutta joiden puuttuminen ei vaikuta tarjouksen sisältöön ja sitä kautta vertailukelpoisuuteen.¹¹⁷

Toisaalta sellaiset suuremmat puutteet tarjouksissa, joita ei ole pidettävä epäolennaisina, ja ristiriidat tarjouspyyntöön verrattuna, johtavat hankintayksikön velvollisuuteen sulkea tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle. Hankintayksikkö on velvollinen hylkäämään tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen silloin, kun tarjouksen puutteellisuus tai tarjouspyynnön vastaisuus vaarantaa tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun

¹¹⁶ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020. s. 26.

¹¹⁷ Pohjonen 2010, s. 12.

tarjousvertailussa. Esimerkiksi tarjouksesta puuttuva hintatieto estää tarjouksen vertailun, ja hankintayksikön tulee hylätä tällainen tarjous.¹¹⁸ Tarjouksen vertailussa käytettävät tiedot sekä tarjoajan soveltuvuutta koskevat tiedot ovat olennaisia tietoja, joten niitä ei ole milloinkaan sallittua täydentää.¹¹⁹

Tarjoukset, joissa on puute, mutta joista hankintayksikkö voi pyytää täydennystä, sijoittuvat näiden kahden edellä mainitun luokan välille: näissä tilanteissa hankintayksikkö käyttää harkintavaltaansa arvioidessaan, onko tarpeellista pyytää tarjoajalta täydennystä vai onko edellytyksiä sulkea tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle. Hankintayksikön tulee kiinnittää huomiota siihen, että se kohtelee kaikkia tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättä.

¹¹⁸ Pohjonen 2010, s. 12.

¹¹⁹ Björklund 2023.

5 Johtopäätökset

Hankintayksikön on suljettava tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset tarjouskilpailun ulkopuolelle noudattaakseen hankintalainsäädäntöä. Hankintalain 104 § velvoittaa hankintayksikön toimimaan näin. Myös julkisten hankintojen oikeusperiaatteet eli tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaate, avoimuusperiaate ja suhteellisuusperiaate edellyttävät tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen hylkäämistä.

Tässä tutkielmassa on esitelty, millaisia tarjouspyynnön vastaisuuden muotoja markkinaoikeuden käytännössä esiintyy. Tämän tutkielman aineistona ovat markkinaoikeuden tarjouspyynnön mukaisuutta koskevia ratkaisuja vuosilta 2021 ja 2022 on yhteensä 84 kappaletta. Näistä ratkaisuista 21 kappaletta liittyy puutteellisiin tarjouksiin ja tarjousten täsmentämiseen ja nämä ratkaisut on kuvattu taulukkoon 2. Loput 63 ratkaisua liittyvät tarjouspyynnön mukaisuuteen siten, että viisi ratkaisua koskee sopimusehtojen ristiriitaisuutta, neljä ratkaisua koskee tarjouspyyntöä vastaamattomia lisäehtoja, kaksi koskee osatarjouksia, kahdeksan muita tarjouspyynnön vastaisuuksia ja peräti 44 kappaletta koskee vähimmäisvaatimusten toteutumista. Tämä jaottelu on kuvattu taulukkoon 1. Tutkimusaineisto on jaettu näihin kahteen taulukkoon selvyiden vuoksi.

Tarjouspyynnön vähimmäisvaatimusten toteutuminen on toistuva teema markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että ratkaistavana oleva mahdollinen tarjouspyynnön vastaisuus on yleensä kiinni enemmän pienistä vaatimusten täyttymättömyyksistä, kuin suuremmista eroavaisuuksista tarjouspyynnön ja tarjouksen välillä, kuten sopimusehtojen ristiriidoista tai tarjoukseen liitettyistä lisäehdoista. Toisaalta vähimmäisvaatimusten täyttymiseen liittyvää ratkaisukäytäntöä on paljon myös siksi, että tarjouspyynnöt on toisinaan muotoiltu epäselvään muotoon, jolloin eri tarjoajat tulkitsevat niitä eri tavoin. Jotta saataisiin tarjouspyynnön mukaisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia, tarjouspyynnöt tulisi muotoilla selkeiksi ja yksiselitteisiksi. Monet tapaukset johtuvat pienistä tarjousten tulkintaeroista tarjoajien välillä ja tarjouspyynnön vastaisuus on tällöin pienestä kiinni. Tarjouspyynnön selkeydellä on ennaltaehkäisevä merkitys, jottei näitä tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyviä tapauksia tulisi niin paljon. Esimerkiksi johonkin tiettyyn mittaan tai muuhun yksikköön perustuvat numeraaliset vähimmäisvaatimukset ovat selkeämpiä kuin vaatimus jonkun tuotteen tai palvelun ympäristöystävällisyydestä.

Kuitenkaan kaikki vähimmäisvaatimusten toteutumista koskevat tapaukset eivät selity tarjouspyyntöjen epäselvyyksillä, vaan tarjoajat ovat toisinaan tehneet tarjouksia huolimattomasti taikka kiireellä, jolloin tarjouspyynnön vastaisuus on johtunut huolimattomuudesta. Toisinaan tarjousten tarjouspyynnön vastaisuus on ilmeinen, kuten oli ratkaisuisissa MAO 60/21 ja MAO 149/21.

Sopimusehtojen ristiriitaisuuksiin tai tarjouspyyntöä vastaamattomiin lisäehtoihin liittyviä tapauksia oli yhteensä yhdeksän kappaletta. Tästä voidaan päätellä, että tarjoajat mieltävät omien sopimusehtojensa liittäminen tarjoukseen tarjouspyynnön vastaisuudeksi tai ainakin riskiksi siitä. Tarjoajat tietenkin pyrkivät tekemään tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia ja voittamaan tarjouskilpailun, joten ne eivät ole valmiita ottamaan riskejä siitä, että niiden tarjous katsottaisiin tarjouspyynnön vastaiseksi. Tämä selittää osaltaan sen, miksi näihin kategorioihin liittyviä tapauksia oli näin vähän. Myös osatarjouksiin liittyviä tapauksia oli vain kaksi kappaletta tutkimusaineistossa tästä syystä.

Viimeinen kategoria taulukko 1:ssä oli ”muut syyt tarjouspyynnön vastaisuudelle”. Näitä tapauksia oli kahdeksan kappaletta ja niihin lukeutui referenssivaatimukseen ja salassa pidettävien tietojen sallittavuuteen liittyviä tapauksia. Lisäksi eräs tapaus koski sitä määräaika, milloin tarjouspyynnön mukaisuuden tulee toteutua sekä väitteeseen voittaneen tarjouksen vilpillisyydestä. Näitäkin tapauksia oli ratkaisusaineistossa vähän, joten voidaan päätellä, että tarjoajat tuntevat hyvin tarjouspyynnön mukaisuuden perusteet, kuten esimerkiksi määräaikoihin liittyvät kysymykset, ja yleisempiä ovat erimielisyydet jonkin tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksen tulkinnasta.

Puutteellista tarjousta koskevia markkinaoikeuden ratkaisuja vuosilta 2021 ja 2022 oli yhteensä 21 kappaletta, eli neljäsosa tutkimusaineistosta, sillä markkinaoikeuden tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyviä vuoden 2021 ja 2022 ratkaisuja oli yhteensä 84 kappaletta. Näistä 21:stä seitsemän ratkaisua koski tilanteita, joissa hankintayksikkö sai pyytää täydennystä tarjoukseen. Neljässä tapauksessa kysymyksenä oli hankintayksikön mahdollinen velvollisuus pyytää täydennystä tarjouksesta ja markkinaoikeus totesi, ettei tällaista velvollisuutta ollut näissä tapauksissa. Kymmenessä tapauksessa hankintayksikkö ei saanut pyytää täydennystä tarjouksesta. Tämä jaottelu on kuvattu liitteessä 2.

Näin ollen yleisin luokka puutteellista tarjousta koskevissa ratkaisuisissa oli tapaukset, joissa hankintayksiköllä oli velvollisuus sulkea tarjouspyynnön vastainen tarjous

tarjouskilpailun ulkopuolelle. Toisaalta myös useissa tapauksissa hankintayksikkö sai käyttää harkintavaltaansa siitä, pyysikö se tarjoajalta täydennystä tarjoukseensa. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että tilanne, jossa hankintayksiköllä on velvollisuus pyytää täydennystä tarjoukseen, on harvinainen, sillä markkinaoikeus ei todennut yhdessäkään tapauksessa sellaista velvollisuutta. Kuitenkin hankintayksiköllä voi olla tällainen velvollisuus.

Puutteellisia tarjouksia koskevat markkinaoikeuden tapaukset osoittavat sen, että rajanveto siinä, miten hankintayksikön on missäkin tilanteessa toimittava, on joissain käytännön tapauksissa häilyvää. Kuitenkin säännöt tästä ovat selkeät. Tarjouksessa esiintyvät epäolennaisina pidettävät virheet perustavat hankintayksikölle velvollisuuden pyytää täydennystä tarjoukseen. Vastaavasti sellaiset suuremmat puutteet tarjouksissa, joita ei ole pidettävä epäolennaisina, ja ristiriidat tarjouspyyntöön verrattuna, johtavat hankintayksikön velvollisuuteen sulkea tarjous tarjouskilpailun ulkopuolelle. Tällöin tarjouksen puutteellisuus tai tarjouspyynnön vastaisuus vaarantaa tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Toisaalta hankintayksiköllä on monesti hankintalain 74 §:n 2 momentin nojalla harkintavaltaa arvioidessaan, pyytääkö se tarjoajaa täydentämään tarjoustaan.

Tarjouspyynnön mukaisuutta koskevassa ratkaisukäytännössä markkinaoikeus viittaa hyvin harvoin korkeimman hallinto-oikeuden tai Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Esimerkiksi niissä vähimmäisvaatimuksia koskevissa markkinaoikeuden ratkaisuissa, joista on kirjoitettu luvussa 3.3.2, markkinaoikeus ei yhdessäkään tehnyt tällaisia viittauksia. Kuitenkin joskus harvoin, kuten ratkaisussa MAO:H264/2022, markkinaoikeus tekee tällaisia viittauksia. Se selkeyttäisi oikeustilaa ja informoisi tulevien tarjouskilpailun osapuolia, mikäli markkinaoikeus tekisi enemmän viittauksia korkeimman hallinto-oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Myös hankintaoikeuden parissa työskenteleville juristeille tällaiset viittaukset markkinaoikeuden ratkaisujen perusteluissa olisivat hyödyllisiä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että tällainen korkeimman hallinto-oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkopäätöksiin viittaaminen ja vertailu rikastuttaisi markkinaoikeuden ratkaisujen perusteluita

Liite 1. Tarjouspyynnön mukaisuutta käsittelevät markkinaoikeuden ratkaisut

Sopimusehtojen ristiriitaisuus	Tarjouspyyntöä vastaamattomat lisäehdot	Vähimmäisvaatimusten täytyminen	Osatarjouksen sallittavuus	Muut syyt tarjouspyynnön vastaisuudelle
MAO:219/2021	MAO 35/21	MAO 6/21	MAO 33/21	MAO 133/21
MAO:H323/2021	MAO 177/21	MAO 8/21	MAO:H432/2022	MAO:H136/2021
MAO:H87/2022	MAO:H280/2021	MAO 34/21		MAO:H139/2021
MAO:H158/2022	MAO:H57/2022	MAO 40/21		MAO 145/21
MAO:H257/2022		MAO 49/21		MAO 151/21
		MAO 51/21		MAO:H14/2022
		MAO 60/21		MAO:H95/2022
		MAO 68/21		MAO:H340/2022
		MAO 72/21		
		MAO 73/21		
		MAO 89/21		
		MAO 99/21		
		MAO 118/21		
		MAO 119/21		
		MAO 138/21		
		MAO 143/21		
		MAO 144/21		
		MAO 149/21		
		MAO 178/21		
		MAO 191/21		
		MAO:H213/2021		
		MAO H224/2021		
		MAO 248/2021		
		MAO:H263/2021		
		MAO:H278/2021		
		MAO:H29/2022		
		MAO:H39/2022		
		MAO:H43/2022		
		MAO:H63/2022		
		MAO:H76/2022		
		MAO:H118/2022		
		MAO:H135/2022		
		MAO:H138/2022		
		MAO:H155/2022		
		MAO:H181/2022		
		MAO:H182/2022		
		MAO:H189/2022		
		MAO:H199/2022		
		MAO:H212/2022		
		MAO:H256/2022		
		MAO:H258/2022		
		MAO:H269/2022		
		MAO:H281/2022		
		MAO:H343/2022		

Liite 2. Puutteellista tarjousta koskevat markkinaoikeuden ratkaisut

Hankintayksikkö voi pyytää täydennystä	Hankintayksikön velvollisuus pyytää täydennystä	Hankintayksikkö ei voi pyytää täydennystä
MAO:41/21	MAO:H122/2021	MAO:50/21
MAO:188/21	MAO:166/21	MAO:H78/2021
MAO:H283/2021	MAO:H308/2021	MAO:H176/2021
MAO:H339/2021	MAO:H167/2022	MAO:H318/2021
MAO:H265/2022		MAO H84/2022
MAO:H312/2022		MAO:H234/2022
MAO:H365/2022		MAO:H264/2022
		MAO:H266/2022
		MAO:H397/2022
		MAO:H400/2022