

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Jinna Tuulari

**JULKISTEN HANKINTOJEN TARJOUSASIAKIRJOJEN JULKISUUS**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2014**

**SISÄLLYSLUETTELO**

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	<b>3</b>
<b>LYHENNELUETTELO</b>	<b>4</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b>	<b>5</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
1.1. Tutkimusaihe ja -lähtökohdat	7
1.2. Tutkimusongelma	9
1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	10
<b>2. HANKINTAPROSESSI</b>	<b>13</b>
2.1. Hankintamenettely	14
2.2. Tarjouspyyntö	17
2.3. Tarjousten käsittely	18
2.4. Hankintapäätös ja -sopimus	19
<b>3. HANKINTA-ASIAKIRJOJEN JULKISUUS</b>	<b>22</b>
3.1. Tarkoitus ja tavoite	22
3.2. Soveltamisala	25
3.3. Toteutus ja toimeenpano	30
<b>4. TARJOUSASIAKIRJOJEN JULKISUUS</b>	<b>37</b>
4.1. Tiedonsaantioikeus	38
4.2. Julkisuuden alkaminen	40
4.3. Tiedon antaminen	43

<b>5. TARJOUSASIAKIRJOJEN SALASSAPITO</b>	<b>47</b>
5.1. Liike- ja ammattisalaisuudet	49
5.2. Tutkimus- ja kehittämistyö	54
5.3. Henkilötiedot	55
5.4. Salassapitomerkintä ja tiedon antaminen	57
5.5. Vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellinen vastuu	63
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>66</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>71</b>

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuvio 1. Hankintaprosessi	14
Kuvio 2. Tarjousasiakirjan julkisuus	37
Kuvio 3. Tarjousasiakirjan salassapito	48
Taulukko 1. Hankintayksikön laatimien hankinta-asiakirjojen julkisuus	34

**LYHENNELUETTELO**

EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
Hankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista (348/2007)
HE	Hallituksen esitys
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
MAO	Markkinaoikeus
Oikeudenkäynnin julkisuuslaki	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007)
Perustuslaki	Suomen perustuslaki (731/1999)

---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta**

**Tekijä:** Jinna Tuulari  
**Pro gradu -tutkielma:** Julkisten hankintojen tarjousasiakirjojen julkisuus  
**Tutkinto:** Hallintotieteiden maisteri  
**Oppiaine:** Julkisoikeus  
**Työn ohjaaja:** Eija Mäkinen  
**Valmistumisvuosi:** 2014 **Sivumäärä:** 75

---

**TIIVISTELMÄ:**

Julkisilla hankinnoilla on huomattava oikeudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys. Suurin osa julkisista hankinnoista toteutetaan julkisilla varoilla. Hankintoihin käytettävien julkisten varojen määrä on merkittävä. Vuosittain hankintoja arvioidaan toteutuvan yli kymmenellä miljardilla eurolla.

Hankintayksikön toimintaa koskevan kansalaisten luottamuksen säilymiseksi on tärkeää, että toiminta tapahtuu riittävän avoimesti. Hankintayksikön päätös on toteutettu hankintalain mukaisesti, mutta luottamuksen ja uskottavuuden säilymisen edellytyksenä on myös se, että hankintaprosessin julkisuus toteutuu asianmukaisella tasolla. Kaikille halukkaille on varmistettava mahdollisuus tutustua prosessin asiakirjoihin ja valvoa oikeuksiensa toteutumista.

Hankintaprosessissa julkisuus saattaa jäädä vähäiselle huomiolle, sillä hankintayksikön laatimien hankinta-asiakirjojen ja tarjoajien laatimien tarjousasiakirjojen julkisuudesta ei ole suoraan säädetty hankintalain mukaisesti. Hankintalaki sisältää viittauksen julkisuuslakiin, jonka mukaan asiakirjojen julkisuus on toteutettava hankintaprosessissa siten kuin julkisuuslaissa säädetään. Hankintaprosessin suorittaminen edellyttää siis hankintalainsäädännön hallitsemisen lisäksi myös julkisuuslain säästöjen tuntemusta.

Tutkimusaiheeni on tarkastella, miten julkisuuslakia sovelletaan ja tulkitaan julkisissa hankinnoissa. Olen keskittynyt tutkielmassani hankinta- ja tarjousasiakirjojen julkisuuteen, sillä hankintojen julkisuus toteutuu pääasiassa asiakirjajulkisuutena. Hankintaprosessin julkisuutta ja hankintayksikön tiedottamista sivuan vain lyhyesti. Tavoitteeni on tarkastella, miten julkisuusperiaate vaikuttaa hankintaprosessin etenemiseen ja erityisesti tarjousasiakirjojen julkisuuteen.

Julkisuusperiaatteen sisältöä ja tiedonsaantioikeutta saattaa rajoittaa jokin julkisuuslain salassapitoperusteista. Tulkintaongelmia aiheuttavat eri oikeusperiaatteiden, kuten esimerkiksi julkisuusperiaatteen ja liikesalaisuuksien suojan välinen ristiriita. Selvää on, etteivät molemmat periaatteet voi kokonaisuudessaan soveltua samanaikaisesti. Tämän takia eri periaatteiden panoarvoa sekä soveltumista on harkittava tapauskohtaisesti.

Tutkimusmenetelmäni on julkisoikeudellisessa tutkimuksessa yleisesti käytetty oikeusdogmaattinen metodi. Pyrin luomaan oikeusjärjestyksen sisällöstä mahdollisimman selkeän kokonaisuuden ja löytämään tulkintasuosituksia oikeusongelmiin. Tavoitteeni on voimassa olevan oikeuden tutkiminen tulkitsemalla oikeuslähteistä saatavilla olevaa tietoa. Tarjousasiakirjojen julkisuutta säännellään julkisuuslaissa, mutta yksittäisiä säännöksiä on tarkasteltava hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden ratkaisukäytännön sekä oikeuskirjallisuuden valossa.

Tutkielmassani selviää, että julkisuuslakia ei voida pitää kaikilta osin selkeänä. Julkisuuslain soveltaminen ja tulkinta ei aina toteudu täsmällisesti, vaan laki on monilta osin vaikeaselkoinen ja täsmennyksen tarpeellinen. Hankinta- ja tarjousasiakirjojen julkisuuteen liittyvissä kysymyksissä olisi tarvetta lainsäädännön selkeyttämiseen.

---

**AVAINSANAT:** Julkinen hankinta, hankinta-asiakirja, tarjousasiakirja, julkisuus, salassapito, liike- ja ammattisalaisuus



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimusaihe ja -lähtökohdat

Tutkielmassani käsittelen tarjousasiakirjojen julkisuutta julkisissa hankinnoissa. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintayksiköiden vastiketta vastaan julkisilla varoilla toteutettavia tavarahankintoja, palvelusuorituksia ja rakennusurakkatoteutuksia.<sup>1</sup> Julkisia hankintoja toteuttavat hankintayksiköt tarkoittavat valtion viranomaisia ja liikelaitoksia, kuntia ja kuntayhtymiä, seurakuntia ja julkishallintoon kuuluvia oikeushenkilöitä, esimerkiksi kunnallisia osakeyhtiötä, sekä muita hankintalain 6 §:ssä määriteltyjä hankintayksiköitä. Muita hankintalaissa määriteltyjä hankintayksiköitä ovat toimijat, jotka ovat saaneet joltakin edellä mainitulta hankintayksiköltä tukea hankinnan toteuttamiseen yli puolet hankinnan arvosta.<sup>2</sup>

Julkisilla hankinnoilla on huomattava oikeudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys. Suurin osa hankinnoista toteutetaan julkisilla varoilla, hankintojen vuosittainen ennakoitu arvo ylittää kymmenen miljardia euroa. Suurin osa varoista käytetään palveluhankintoihin. Vuonna 2012 palveluhankintoja arvioitiin toteutuvan lähes kahdeksalla miljardilla eurolla. Kyseisiin palveluhankintoihin sisältyivät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä koulutuspalvelujen yhteishankinnat. Myös rakennusurakoiden osuus julkisista hankinnoista on suuri, rakennusurakoita koskevia hankintoja arvioitiin vuonna 2012 hankittavan noin 5,5 miljardilla eurolla. Tavarahankintoja arvioitiin samana vuonna toteutettavan kahdella miljardilla eurolla.<sup>3</sup> Todellisuudessa julkisten hankintojen arvo saattaa olla ennustettua suurempi, sillä kaikki eivät ilmoita ennakoitua arvoa tai ilmoitettu arvo saattaa osoittautua liian pieneksi.

Hankintayksikön on toteutettava julkinen hankinta siten kuin julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) eli hankintalaissa säädetään. Lainsäädännön keskeisenä tavoitteena on säätää, miten kilpailutusprosessi toteutetaan, lähtökohtana on, että hankintayksikön on kilpailutettava julkinen hankinta. Kilpailuttamisvelvoitteella pyritään

---

<sup>1</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 47.

<sup>2</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 27–28.

<sup>3</sup> Hankintailmoitukset 2014.



edistämään tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta, tarjoajien syrjimätöntä kohtelua, hankintaprosessin avoimuutta ja suunnitelmallisuutta sekä julkisten varojen käytön valvontaa. Tarkoituksena on edistää verovarojen tehokasta käyttöä, kustannussäästöjä ja laadukkaita hankintoja.<sup>4</sup> Lainsäädäntö ei aseta rajoituksia tai määräyksiä sille, mitä hankitaan tai millaisin ehdoin, vaan miten hankintaprosessissa on meneteltävä. Hankintaprosessin toteuttamisessa edellytetään kilpailuoikeuden tuntemuksen lisäksi myös sopimusoikeuden tuntemusta, sillä hankintaprosessin lopputuloksena syntävä hankintasopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus, jota koskevat yleiset sopimusoikeuden periaatteet ja lainsäädäntö.<sup>5</sup>

Julkisia hankintoja koskevat asiat ratkaistaan markkinaoikeudessa. Markkinaoikeus on vuonna 2002 perustettu erityistuomioistuim, joka ratkaisee kilpailu- ja markkinaoikeudellisia kysymyksiä. Markkinaoikeuden asiat julkisista hankinnoista ratkaistaan hallintolainkäyttöasioina, eli tuomioistuinkäsittelyssä sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996).<sup>6</sup> Tuoreita ratkaisuja ja päätöksiä julkisista hankinnoista on runsaasti, sillä lainsäädäntö sisältää ongelmakohtia sekä on moniselitteistä ja epätasällista. Markkinaoikeuden ratkaisut selventävät ja täsmentävät näitä puutteita.

Hankinta- ja tarjousasiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999). Hankintalaki sisältää julkisuuden osalta viittauksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki on yleislaki, jossa säännellään viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta, salaamista ja julkistamista. Hankinta-asiakirjoilla jäljempänä tutkielmassani tarkoitan hankintayksikön hankintaa varten laatimia asiakirjoja ja tarjousasiakirjoilla hankintayksikön tarjoajilta vastaanottamia asiakirjoja.

---

<sup>4</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 22.

<sup>5</sup> Aarto, Aho, Regelin, Uotila, Vatanen 2009: 20.

<sup>6</sup> Markkinaoikeus 2014.

## 1.2. Tutkimusongelma

Tutkielmassani käsittelen julkisuuslain vaikutusta julkisten hankintojen toteuttamiseen. Hankintalaki ei sisällä sääntelyä hankintaprosessin julkisuudesta, vaan julkisuuden osalta laissa viitataan julkisuuslakiin. Hankintalain 84 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Koska hankinta-asiakirjojen julkisuudesta ei ole suoraan säädetty hankintalaissa, julkisuutta koskevat kysymykset saattavat jäädä hankintaprosessissa vähäiselle huomiolle. Asiakirjojen julkisuus on kuitenkin toteuduttava siten kuin julkisuuslaissa säädetään. Tämän takia hankintaprosessin onnistunut suorittaminen edellyttää hankintalainsäädännön hallitsemisen lisäksi tietämystä julkisuuslain säädöksistä.

Viranomaistoiminnan julkisuus on säädetty Suomen perustuslain (731/1999) tasolla perusoikeudeksi. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisen toiminnasta. Säännöksellä turvataan viranomaistoiminnan avoimuutta, valvontaa ja kontrollointia. Lisäksi säännöksellä taataan kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet eli mahdollisuudet valvoa omien oikeuksiensa ja etujensa toteutumista.<sup>7</sup> Perustuslain tasoinen sääntely on johtanut yleisesti hyväksytyyn näkemykseen julkisuusperiaatteesta, joka on yksi keskeisimmistä demokratian toteutumista edistävästä periaatteista.

Viranomaistoiminnan luottamuksen säilymiseksi on tärkeää, että toiminta tapahtuu riittävän avoimesti. Vaikka hankintapäätös tapahtuisi lain edellyttämällä tavalla, luottamuksen ja uskottavuuden säilymisen edellytyksenä on myös se, että toiminta näyttää ulospäin oikeudenmukaiselta ja tasapuoliselta.<sup>8</sup> Siten ei riitä, että hankintayksikön päätös on toteutettu hankintalain mukaisesti, vaan prosessin julkisuuden on myös toteuduttava asianmukaisella tasolla. Näin varmistetaan kaikille halukkaille mahdollisuus tutustua prosessin asiakirjoihin sekä valvoa oikeuksiensa toteutumista.

---

<sup>7</sup> Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela, Uotila 2007: 280.

<sup>8</sup> Aalto-Setälä, Aine, Lehto, Parikka, Petäjäniemi-Björklund, Stenborg & Viitanen 2008: 799.

Tavoitteeni on tarkastella, miten julkisuuslakia sovelletaan ja tulkitaan julkisissa hankinnoissa. Julkisuusperiaate ilmenee pääasiassa kolmella tavalla: käsittelyn julkisuutena, asiakirjajulkisuutena ja viranomaisen tiedottamisena. Olen keskittynyt tutkielmassani asiakirjajulkisuuteen, sillä hankintojen julkisuus toteutuu pääasiassa asiakirjajulkisuutena. Hankintaprosessin julkisuutta ja hankintayksikön tiedottamista sivutaan tutkielmassani vain lyhyesti. Tavoitteeni on tarkastella, miten julkisuusperiaate vaikuttaa hankintaprosessin etenemiseen ja erityisesti tarjousasiakirjojen julkisuuteen.

Tutkielmani keskeisin oikeudellinen ongelma on tarjousasiakirjojen julkisuus julkisissa hankinnoissa. Olennaisia kysymyksiä ovat, missä laajuudessa asiakirjoista on oikeus saada tietoa ja missä tilanteissa tiedonsaantioikeutta on rajoitettu. Ovatko tarjousasiakirjat julkisia? Kenellä on oikeus saada tieto tarjousasiakirjoista? Milloin asiakirjat tulevat julkisiksi? Mitä poikkeuksia ja rajoituksia julkisuuteen sisältyy? Tulkintaongelmia aiheuttavat eri oikeusperiaatteiden, kuten esimerkiksi julkisuusperiaatteen ja liikesalaisuuksien suojan välinen ristiriita. Selvää on, etteivät molemmat periaatteet voi kokonaisuudessaan soveltua samanaikaisesti. Jatkossa käsittelen julkisuusperiaatteen sisältöä, samoin kuin kartoitan poikkeuksia sen sisältöön.

### 1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tutkimusmenetelmäni on julkisoikeudellisessa tutkimuksessa yleisesti käytetty oikeusdogmaattinen metodi. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi tulkitsee ja systematisoi voimassa olevaa oikeutta, kuten säädöksiä ja tuomioistuinratkaisuja. Oikeusjärjestyksen sisällöstä pyritään luomaan mahdollisimman selkeä, ymmärrettävä ja looginen kokonaisuus. Näkökulma oikeuteen on joko vallitsevan ja yleisesti hyväksytyn näkemyksen mukaista, tai kyseenalaistavaa ja kritisoivaa. Oikeustieteilijälle tyypillistä oikeusdogmatiikan näkökulmaa oikeuteen voidaan luonnehtia sisäiseksi.<sup>9</sup> Oikeuden sisällön selvittämisellä ja säännösten tulkinnalla luodaan tulkintasuosituksia vastaan tuleviin oikeusongelmiin, joita oikeuden käytössä kohdataan.

---

<sup>9</sup> Tuori 2007: 160.

Oikeusdogmatiikka varmistaa oikeuden käsitteellisen ja muodollisen johdonmukaisuuden sekä vaatii yhdenmukaisuutta lain soveltamisen suhteen. Samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavoin sovellettaessa lakia. Tavoitteena on oikeussäännöksiä tutkimalla tulkita ja tuottaa tieteellistä tietoa voimassa olevasta oikeudesta ja pyrkiä oikeuden ristiriidattomuuteen sekä oikeusnormien systemaattiseen kokonaisuuteen. Keskeisin tehtävä on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö, ja miten sitä pitäisi tulkita käsiteltävänä olevassa oikeudellisessa ongelmassa.<sup>10</sup> Toisaalta lainopillisen tutkimuksen tavoitteena ei ole oikean ratkaisun löytäminen yksittäiseen tapaukseen, vaan voimassa olevan oikeuden tutkiminen tulkitsemalla oikeuslähteistä saatavissa olevaa tietoa.

Käyttämäni oikeuslähteet ovat oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa yleisesti hyväksytyjä ja käytettyjä lähteitä, joihin lainkäyttäjä saa ratkaisussaan vedota ja perustaa päätelmänsä. Oikeuslähteet voidaan jakaa oikeudellisesti sitoviin eli vahvasti velvoittaviin, sekä institutionaaliin eli heikosti velvoittaviin.<sup>11</sup> Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki, esityöt ja oikeuskäytäntö. Asiaa ratkaistaessa nämä lähteet sitovat ratkaisijaa, joten ne ovat aina huomioitava ratkaisua tehtäessä. Heikosti velvoittavia lähteitä ovat esimerkiksi oikeuskirjallisuus ja oikeustaloustieteelliset argumentit. Nämä lähteet voidaan huomioida asiaa ratkaistaessa, mutta se ei ole pakollista.

Tutkielmani aineistona olen käyttänyt oikeuslähteistä saatavilla olevaa tietoa eli voimassa olevaa lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä, lainopillista kirjallisuutta, sekä yleistä oikeuskäytäntöä. Erityisesti oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus ovat merkittävässä asemassa. Tarjousasiakirjojen julkisuutta on säännelty julkisuuslaissa, mutta yksittäisiä säännöksiä on tarkasteltava hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden ratkaisukäytännön sekä oikeuskirjallisuuden valossa, jotta niiden merkitys eri tulkintatilanteissa täsmentyy. Hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö tarjousasiakirjojen julkisuudesta on vähäistä. Sen sijaan markkinaoikeus on ratkaissut lukuisia julkisuuskysymyksiä julkisuuslain säännöksiä soveltaen, mikäli tarjousasiakirjoista on pyydetty tietoja markkinaoikeuden käsittelyn yhteydessä.

---

<sup>10</sup> Husa, Mutanen & Pohjalainen 2008: 20; Tuori 2007: 163.

<sup>11</sup> Laakso 1990: 65.

Tutkimusaiheeni kuuluu julkisoikeuden osa-alueista pääosin hallinto-oikeuden piiriin. Hallinto-oikeus on oikeudenala, joka käsittelee viranomaistoiminnan oikeudellisia perusteita ja eri viranomaisten toimivaltaa. Osittain tutkimuksessani liikutaan myös finanssioikeuden alalla, sillä hankintalaki on tutkimukseni taustalla merkittävässä asemassa. Finanssioikeus on oikeudenala joka käsittelee julkistaloutta, eli valtion- ja kunnantaloutta.<sup>12</sup> Julkisten varojen hankintaa ohjaavat vero-oikeus ja -normit, joiden taustalla on yksityisoikeus. Julkis- ja yksityisoikeuden välinen raja ei ole tällä oikeudenalalla täysin selkeä, vaan osittain liikutaan molemmilla alueilla.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Wikström 2006: 1.

<sup>13</sup> Husa & Pohjalainen 2008: 32–33.

## 2. HANKINTAPROSESSI

Hankintayksikön on toteutettava hankintaprosessi siten kuin julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetään. Nykyinen sääntely perustuu unionin oikeuteen, sillä hankintalailla on täytäntöönpantu Euroopan parlamentin ja neuvoston hankintadirektiivi (2004/18/EY).<sup>14</sup> Tutkimusaiheeni ymmärtämiseksi esittelen ensin hankintaprosessin vaiheet ja tämän jälkeen käsittelen yksityiskohtaisemmin prosessiin liittyvien asiakirjojen julkisuutta.

Hankintasuorituksen onnistumiseksi hankintaprosessin vaiheiden hallitseminen ja hankintojen huolellinen suunnittelu ovat tärkeitä. Onnistunut hankintasuoritus vaatii osaavaa hankintatoimen järjestämistä sekä tehokasta organisointia hankinnan toteutuksessa. Hankintaprosessi on taloudellisesti merkittävä kokonaisuus. Suuri osa julkisista varoista käytetään hankintoihin, joten prosessin sujuvuus on välttämätöntä. Kyseessä on vaativa tehtäväalue, joka edellyttää hankintaprosessin kokonaisvaltaisen hallitsemisen lisäksi myös markkinoiden tuntemusta.<sup>15</sup>

Hankintaprosessia ei saa aloittaa perusteettomasti tai markkinatilanteen kartoittamiseksi, vaan prosessin tarkoituksena on oltava sen johtaminen hankintasopimuksen syntymiseen. Prosessin määrätietoinen johtaminen, ohjaus, kehittäminen ja suunnittelu säästävät hallinnollisia kustannuksia sekä pitkällä tähtäimellä parantavat hankintojen laatua ja laskevat hintoja. Noudattamalla suunnitelmallista toimintamallia myös lain edellyttämä hankintaprosessin valvonta, seuraaminen ja tilastoiminen helpottuvat.<sup>16</sup>

Prosessin olennaisimmat vaiheet ovat hankintamenettelyn valinta, tarjouspyynnön laatiminen, tarjousten käsittely ja hankintapäätöksen tekeminen. Vaiheita ei voida yhdistää, eikä jättää tekemättä, vaikka tietty vaihe koettaisiinkin tarpeettomaksi. Kaikki vaiheet on suoritettava voimassa olevan oikeuden mukaisesti ja pääsääntöisesti kaikista toisiaan

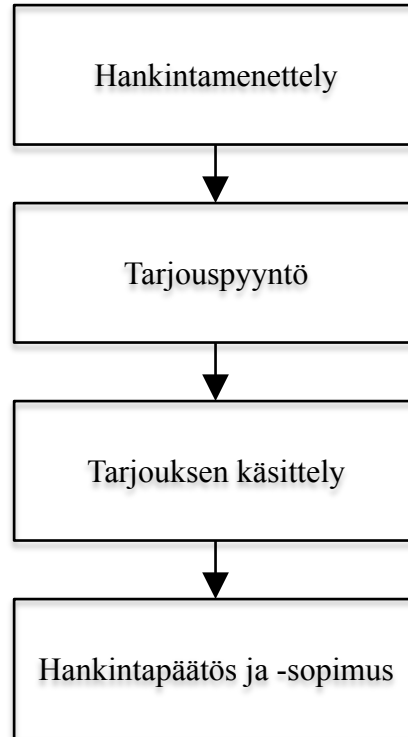
---

<sup>14</sup> HE 50/2006 vp. 1–2.

<sup>15</sup> Hyvönen ym. 2007: 75–77.

<sup>16</sup> Hyvönen ym. 2007: 77.

seuraavista vaiheista on myös laadittava asiakirjat.<sup>17</sup> Kuviossa 1 olen esittänyt hankinta-prosessin etenemisen.



Kuvio 1. Hankintaprosessi

## 2.1. Hankintamenettely

Julkiseen hankintaan sovellettava menettely riippuu hankinnan taloudellisesta arvosta. Hankintalaissa julkiset hankinnat on jaettu eri menettelyihin niiden kynnyksarvon eli hankinnan suurimman mahdollisen ennakoitun arvon perusteella. Julkinen hankinta on toteutettava noudattamalla laissa säädettyä määrämuotoista hankintamenettelyä, mikäli hankinnan kynnyksarvo ylittää kansallisen tai EU-kynnyksarvon. Kansallisen kynnyksarvon ylittävä hankinta kilpailutetaan soveltamalla kansallista menettelyä ja korkeamman EU-kynnyksarvon ylittävä hankinta kilpailutetaan soveltamalla EU-hankintoja koskevaa

---

<sup>17</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 107–108.

menettelyä. EU-kynnysarvon alittavaan kansalliseen hankintaan noudatetaan soveltuvin osin mitä EU-kynnysarvon täyttävästä hankinnasta säädetään.<sup>18</sup>

Kansallisen kynnysarvon täyttävä hankinta määritellään hankintalain 15 §:ssä. Kansallinen kynnysarvo tavara- ja palveluhankinnoille, käyttöoikeussopimuksille ja suunnittelukilpailuille on 30 000 euroa. Terveystenhoito- ja sosiaalipalveluiden sekä eräiden koulutuspalveluiden yhteishankintojen kynnysarvo on 100 000 euroa sekä rakennusurakoiden ja käyttöoikeusurakoiden 150 000 euroa<sup>19</sup>. Kansallisen kynnysarvon täyttävään hankintaan tulee sovellettavaksi mitä hankintalain yhdeksännessä luvussa yksityiskohtaisemmin säädetään. Kansalliset kynnysarvot määritellään kansallisella lainsäädännöllä ja muutokset arvoihin ovat mahdollisia lainsäädäntötoimin.<sup>20</sup>

EU-kynnysarvon täyttävä hankinta määritellään hankintalain 16 §:ssä. Kuntien tavara- ja palveluhankintojen sekä suunnittelukilpailujen kynnysarvo on 207 000 euroa ja rakennusurakoiden sekä käyttöoikeusurakoiden 5 186 000 euroa. Valtion tavara- ja palveluhankintojen sekä suunnittelukilpailujen kynnysarvo on 134 000 euroa ja rakennus- ja käyttöoikeusurakoiden 5 186 000 euroa<sup>21</sup>. EU-kynnysarvon täyttävään hankintaan tulee sovellettavaksi mitä hankintalain viidennestä kahdeksanteen lukuun yksityiskohtaisemmin säädetään. EU-kynnysarvoihin tehdään tarkistuksia Euroopan yhteisöjen komission tekemien tarkistusten mukaisesti kahden vuoden välein<sup>22</sup>.

Hankintayksikkö saa itse valita hankinnassa käytettävän menettelyn siten kuin hankintalain 24 §:ssä hankintamenettelyn valinnasta säädetään. Menettelyn valintaan vaikuttavat hankinnan kohde, arvo ja sisältö<sup>23</sup>. Menettelyt määritellään hankintalain 5 §:n kohdissa 10-16. Pääsääntöisesti kilpailuttamismenettelyt jaetaan avoimeen tai rajoitettuun menettelyyn, joita voidaan käyttää kaikissa hankinnoissa. Kohteen tai hankintasopimuksen ehtojen määrittelyn ollessa vaikeaa on mahdollista käyttää poikkeuksellisia menettelyjä,

<sup>18</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 86–87.

<sup>19</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b.

<sup>20</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 41–42.

<sup>21</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b.

<sup>22</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 589.

<sup>23</sup> Hyvönen ym. 2007: 79.



joita ovat neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely tai suora hankintamenettely.

Avoin hankintamenettely soveltuu hyvin perushankintoihin. Kyseessä on yksivaiheinen menettely. Menettely käynnistetään hankintayksikön julkaisemalla hankintailmoituksella. Kaikilla hankinnasta kiinnostuneilla toimittajilla on oikeus saada tarjouspyyntöasiakirjat ja jättää tarjous. Hankintayksikkö ei täten voi ennalta rajata toimittajien määrää, joille tarjouspyyntö lähetetään. Tarjouspyyntö voidaan erikseen lähettää halutuille toimittajille myös hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen. Tarjoajien soveltuvuuden arviointi ei menettelyn alussa ole sallittua, sillä tarkoituksena on ainoastaan tiedottaa tarjoajille hankintamenettelystä. Soveltuvuuden arviointi tehdään vasta myöhemmässä vaiheessa.<sup>24</sup>

Rajoitettu menettely soveltuu perushankintoihin, joissa on tarpeen rajoittaa tarjoajien määrää. Kyseessä on kaksivaiheinen menettely. Menettely käynnistetään hankintayksikön julkaisemalla hankintailmoituksella, johon toimittajat voivat pyytää lupaa osallistua. Ilmoituksessa on esitettävä toimittajan kelpoisuudelle asetetut ehdot ja asiakirjat, jotka toimittajan on toimitettava osallistumishakemuksen yhteydessä. Osallistumishakemuksen jättäneiden joukosta hankintayksikkö valitsee toimittajat, jotka saavat osallistua menettelyyn. Tämän jälkeen hankintayksikkö lähettää valituiksi tulleille tarjouspyyntöasiakirjat. Tarjoukset on pyydettävä pääsääntöisesti vähintään viideltä toimittajalta.<sup>25</sup>

Lähtökohtana on, että hankintayksikkö julkaisee hankintamenettelystä hankintailmoituksen, joka toimitetaan julkaistavaksi työ- ja elinkeinoministeriön määräämälle taholle.<sup>26</sup> Ilmoituksen julkaisemisesta säädetään hankintalain 35 §:ssä. Hankintailmoituksesta on käytävä ilmi tarjoajan soveltuvuutta koskevat vaatimukset sekä asiakirjat ja selvitykset, jotka tarjoajan on toimitettava kelpoisuuden osoittamiseksi. Hankintamenettely katsotaan aloitetuksi hankintailmoituksen julkaisuhetkestä, mitä seuraa hankintayksikön esittämä tarjouspyyntö.

---

<sup>24</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 611.

<sup>25</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 612–613.

<sup>26</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 287.

## 2.2. Tarjouspyyntö

Tarjouspyyntö on hankintamenettelyn tärkein asiakirja, joka on laadittava ja lähetettävä ehdokkaille laissa asetettujen vaatimusten mukaisesti. Tarjouspyyntö laaditaan siten kuin hankintalain 41 § säädetään. Lähtökohtana on, että tarjouspyyntö tehdään kirjallisesti. Sisältöä rajaavat hankintamenettelyn valinnan lisäksi hankintakohde, eli onko kyse tavara-, palvelu-, rakennus-, tai käyttöoikeushankinnasta.<sup>27</sup> Tarjouspyynnön tulee kuvata hankinnan kohde sekä ehdot konkreettisesti ja selkeästi. Asiakirjasta on käytävä ilmi hankinnan sisältö, laatu, laajuus, sekä sitä kuvaavat muut vaatimukset ja hankintasopimuksen erityisehdot. Lisäksi tarjouspyynnössä on viitattava hankintailmoitukseen<sup>28</sup>. Tarjouspyyntö on laatimisen lisäksi lähetettävä ehdokkaille.

Tarjouspyynnöstä on ilmettävä selkeästi tarjoajien soveltuvuusvaatimukset, tarjousten valinta- ja vertailuperusteet sekä niiden suhteellinen painotus tai tärkeysjärjestys<sup>29</sup>. Tarjouspyyntö on toteutettava tarjoajien kannalta tasapuolisesti, syrjimättömästi ja keskenään vertailukelpoisesti. Tarjouspyyntö on asetettava kaikkien saataville tai vaihtoehtoisesti annettava niille, jotka ovat osallistumishakemuksen kautta oikeutettuja osallistumaan tarjouspyyntövaiheeseen siten kuin hankintalain 42 §:ssä todetaan<sup>30</sup>. Tarjouspyynnön toimittamistapa, -kohde ja määräajat ovat riippuvaisia hankintamenettelyn valinnasta ja hankinnan laadusta. Tavoitteena on saada yhteismitallisia ja keskenään vertailtavissa olevia tarjouksia.

Tarjouspyyntö täydentää hankintailmoitusta, sillä hankintailmoituksessa ei käytännössä voida kuvata hankintaan liittyviä vaatimuksia ja muita tietoja riittävän tarkasti. Hankintailmoitukseen sisältyviä tietoja ei voida kuitenkaan enää tarjouspyyntövaiheessa muuttaa, sillä toimittajat arvioivat hankintailmoituksen perusteella haluaan osallistua hankintaprosessiin. Tämän vuoksi mikäli tarjouspyyntö ja hankintailmoitus ovat ristiriitaiset, noudetaan hankintailmoitusta.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Hyvönen ym. 2007: 164–165.

<sup>28</sup> Hyvönen ym. 2007: 174.

<sup>29</sup> Hyvönen ym. 2007: 168.

<sup>30</sup> Hyvönen ym. 2007: 194.

<sup>31</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 421.

### 2.3. Tarjousten käsittely

Hankintayksikkö on oikeutettu luottamaan toimittajien tekemiin tarjouksiin sekä niitä koskeviin tietoihin. Hankintapäätös tehdään sellaisten toimittajien antamien tarjousten perusteella, joilla on ollut oikeus osallistua menettelyyn. Tarjousten käsittely ei ole julkista, eikä käsittelyn vaiheista tai hankintapäätösesityksestä tule antaa tietoja ennen hankintapäätöksen tai -sopimuksen julkaisua. Hankintayksikön menettelytapojen on oltava asianmukaisia ja tarjousten saapumisen jälkeen suoritettujen yksityiskohtaisten toimenpiteiden on oltava objektiivisesti arvioiden perusteltuja. Myös hankintayksikön laatimien asiakirjojen julkisuuden on toteuduttava siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.<sup>32</sup>

Tarjousten on saavuttava tarjouspyyntöasiakirjassa annetussa määräajassa, jonka umpeutumisen jälkeen tarjoukset avataan. Tarjousten avaamisesta ei säädetä erikseen laissa, mutta on suositeltavaa, että avaamisesta laaditaan tarjousten avauspöytäkirja, jossa mainitaan avaamisaika ja -paikka, läsnäolijat, tarjousten lukumäärä sekä luettelo tarjousten antajista. Myös määräajan jälkeen saapuneet ja virheelliset tarjoukset tulisi kirjata pöytäkirjaan. Avaustilaisuuden jälkeen tarjoukset on säilytettävä huolellisesti.<sup>33</sup>

Tarjousten avaamisen jälkeen hankintayksikkö arvioi tarjoajien ja tarjousten soveltuvuutta siten kuin hankintalain kahdeksannessa luvussa säädetään. Hankintayksiköllä on oikeus, mutta ei velvollisuutta pyytää lisäselvityksiä puutteellisten tarjousasiakirjojen täydentämistä koskien. Soveltuvuutta arvioitaessa hankintayksikkö arvioi, täyttääkö tarjoaja siltä edellytettävät vähimmäisvaatimukset, jotka on ilmoitettu hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Soveltuvuuden arviointia suoritettaessa tarjoaja valitaan tarjouskilpailuun tai suljetaan pois kilpailusta ennen tarjousten varsinaista vertailua.<sup>34</sup> Tarjouskilpailusta poissulkeminen on perusteltava kirjallisesti ja päätös on annettava tarjoajalle tiedoksi<sup>35</sup>. Tarjoajien soveltuvuuden arviointia seuraa kilpailuun valittujen tarjousten vertailu.

<sup>32</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 641–643.

<sup>33</sup> Hyvönen ym. 2007: 217.

<sup>34</sup> Hyvönen ym. 2007: 222–224.

<sup>35</sup> Hyvönen ym. 2007: 229.

Tarjousvertailu on hankintaprosessin viimeinen vaihe ennen hankintapäätöksen tekemistä. Tarjousvertailua ei tule sekoittaa tarjoajan soveltuvuuden arvioinnin kanssa. Soveltuvuuden arvioinnin tarkoitus on valita tarjousvertailuun sallitut osallistujat, jotka täyttävät hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä tarjoajan ominaisuuksiin liittyvät vaatimukset. Tarjoajan soveltuvuuden ja tarjouksen vertailuperusteiden erillisyydestä säädetään hankintalain 52 §:ssä. Tarkoituksena on kohdistaa vertailuvaihe eli päätös tarjouksen valinnasta juuri hankinnan kohteeseen, eikä tarjoavan yrityksen ominaisuuksiin.<sup>36</sup>

Vertailulle asetetaan rajat jo hankintaprosessin alkuvaiheessa. Tarjouksen vertailuperusteena käytetään tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa hankintayksikön selkeästi ilmoittamaa tietoa siitä, millä perusteella tarjouksen voittaja tullaan valitsemaan. Vertailuperusteena voidaan käyttää hankinnan kohteen objektiivisesti arvioitavissa olevaa ominaisuutta, jolla pääsääntöisesti on taloudellista merkitystä hankintayksikölle. Vertailuperusteena voidaan hankintalain 62 §:n mukaisesti käyttää joko halvinta hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta.

Tarjousvertailuun pääsevät mukaan vain tarjoukset, jotka ovat tarjouspyynnön mukaisia.<sup>37</sup> Puutteelliset tarjoukset on joko suljettava pois vertailusta tai niihin on pyydetävä täsmennyksiä. Kaikki hankintayksikön edellyttämät tiedot on ilmoitettava kirjallisesti tarjoajan laatimassa osallistumishakemuksessa ja tarjousasiakirjassa. Tarjousvertailussa verrataan keskenään yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti saatuja tarjouksia. Hankintapäätöksessä on ilmentävä selkeästi, miten tarjouksia on arvioitu kunkin ilmoitetun vertailuperusteen osalta<sup>38</sup>.

#### 2.4. Hankintapäätös ja -sopimus

Hankintaprosessin ja tarjouskilpailun päättää hankintayksikön tekemä hankintapäätös, josta säädetään hankintalain 73 §:ssä. Päätös on tehtävä annettujen tarjousten perusteella

---

<sup>36</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 441.

<sup>37</sup> Hyvönen ym. 2007: 253.

<sup>38</sup> Hyvönen ym. 2007: 247.

kirjallisesti, eikä hinnoista saa jälkikäteen neuvotella. Päätös on perusteltava ja hankintayksikön on ilmoitettava päätökseen vaikuttaneet tekijät, joilla hankintayksikkö on arvioinut tarjoajan soveltuvuutta ja tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta. Päätökseen vaikuttaneet tekijät on kuvattava hankintapäätösasiakirjassa sellaisella tarkkuudella, että tarjoajat voivat päätöksen perusteella arvioida onko hankintaprosessissa noudatettu lakia<sup>39</sup>. Lisäksi kaikki valintaan vaikuttaneet vaiheet ja ratkaisut on kirjattava ylös.

Hankintapäätös on annettava kirjallisesti tiedoksi kaikille tarjoukseen osallistuneille siten kuin hankintalain 75 §:ssä säädetään. Ilmoituksesta on ilmentävä hankintayksikkö, hankinnan kohde, valinta- ja vertailuperusteet, tarjouskilpailun voittaja sekä ratkaisu ja sen perusteet. Hankintapäätökseen on liitettävä kirjallinen muutoksenhakuohje asian saattamiseksi markkinaoikeuden käsiteltäväksi siten kuin hankintalain 74 §:ssä säädetään.<sup>40</sup> Päätöksen tiedoksiannolle ei ole lailla säädetty määräaikaa, mutta hankintasopimus voidaan solmia aikaisintaan 21 päivän kuluttua hankintapäätöksen tiedoksiannosta<sup>41</sup>.

Hankintapäätöksen tiedoksiannon yhteydessä on syytä ilmoittaa, ettei sopimus lähtökohtaisesti synny vielä päätöksen tiedoksiannolla, vaan edellytyksenä on hankintasopimuksen solmiminen määräajan puitteissa.<sup>42</sup> Päätöksen toimeenpanemiseksi hankintayksikkö solmii tarjoajan kanssa hankintapäätöksestä kirjallisen hankintasopimuksen siten kuin hankintalain 73 §:ssä säädetään. Hankintasopimus syntyy sopimuksen allekirjoittamisella, joka on hankintaprosessin lopputulos. Sopimus sisältää hankintayksikön määrittelemän hankintakohteen eli tarjouskilpailun voittaneen tarjouksen toteuttamisen sopimusehtoineen<sup>43</sup>.

Asianosaisella eli yleensä tarjoajalla tai ehdokkaalla on mahdollisuus valittaa hankintayksikön menettelystä markkinaoikeuteen hankintalain 11 luvun mukaisesti. Myös tarjouspyynnön ulkopuolelle jäänyt toimittaja sekä tietyissä tapauksissa valtion viranomainen voi hakea muutosta hankintayksikön päätökseen. Perusteena muutoksenhauille

---

<sup>39</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 370.

<sup>40</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 784.

<sup>41</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 785.

<sup>42</sup> Hyvönen ym. 2007: 278.

<sup>43</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 570.

voi esimerkiksi olla, että hankintaprosessissa on menetelty hankintalain sekä sen nojalla annettujen säännösten, Euroopan unionin lainsäädännön tai maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti. Valitus markkinaoikeuteen voidaan tehdä vain hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa. Pääsääntönä on kirjallinen menettely. Markkinaoikeuden päätöksestä on mahdollisuus valittaa edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle.<sup>44</sup>

Markkinaoikeudelta voi hakea muutosta hankintayksikön päätökseen sulkea tarjoaja tai ehdokas pois tarjouskilpailusta, hankinnan keskeyttämistä koskevaan päätökseen tai lopulliseen hankintapäätökseen. Markkinaoikeus voi virheellisen päätöksen seurauksena kumota hankintayksikön päätöksen osaksi tai kokonaan, kieltää hankintayksikköä soveltamaan hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa kohtaa tai kieltää noudattamaan virheellistä menettelyä, velvoittaa korvaamaan virheellisen menettelyn tai määrätä maksamaan hyvitysmaksua asianosaiselle, jolla olisi ollut mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu.<sup>45</sup>

Tarjoaja tai ehdokas voi hakea hankintalain rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta vahingonkorvausta myös käräjäoikeuden kautta. Vahingolla tarkoitetaan kaikenlaista virheellisestä menettelystä johtuvaa tarjoajalle tai ehdokkaalle aiheutunutta menetystä, ei ainoastaan hankintamenettelyyn osallistumisesta aiheutuneita kustannuksia. Vahingonkorvaus ja hyvitysmaksu ovat osittain päällekkäisiä oikeusturvakeinoja. Vahingonkorvauksen määrää arvioitaessa on huomioitava korvausta vaativan mahdollisesti saama hyvitysmaksun määrä.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Hyvönen ym. 2007: 301–305.

<sup>45</sup> Hyvönen ym. 2007: 303–306.

<sup>46</sup> Hyvönen ym. 2007: 311–312.

### 3. HANKINTA-ASIAKIRJOJEN JULKISUUS

#### 3.1. Tarkoitus ja tavoite

Viranomaisten toiminnan julkisuus on säädetty Suomen perustuslain tasolla perusoikeudeksi. Perusoikeudet ovat osa oikeusjärjestelmää, jonka varaan lakien säätäminen ja soveltaminen sekä oikeusjärjestyksen toimivuus rakentuvat. Perusoikeudet ovat perustavanlaatuisia erityisiä oikeuksia, jotka ovat tavallista lainsäädäntöä ylempänä ja niillä on merkitystä koko oikeusjärjestelmän arvoperustana.<sup>47</sup> Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen lailla rajoitettu. Perustuslain tasoinen sääntely muodostaa perustan voimassa olevalle julkisuussäätelylle. Se on myös johtanut yleisesti hyväksytyyn julkisuusperiaatteen tunnustamiseen.<sup>48</sup>

Julkisuusperiaatteella turvataan viranomaistoiminnan kontrollointi sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet. Julkisuusperiaate sisältää oikeuden saada tietoja viranomaisten asiakirjoista ja viranomaisten velvollisuuden luovuttaa pyydettyjä tietoja. Toiminnan julkisuuden ansiosta jokaisella kansalaisella on mahdollisuus valvoa omien oikeuksiensa ja etujensa toteutumista. Viranomaistoiminnan avoimuus, luotettavuus ja ennakoitavuus ovat edellytyksiä oikeusvarmuuden toteutumiselle<sup>49</sup>. Julkisuusperiaate ilmenee pääasiassa kolmella tavalla: käsittelyn julkisuutena, asiakirjajulkisuutena ja tiedottamisena. Kuten edellä olen todennut, keskityn tutkielmassani hankintaprosessin asiakirjojen julkisuuteen.

Perustuslain tasolla on säädetty myös muita julkisuutta tukevia perusoikeuksia. Yksi näistä on perustuslain 12 § 1 momentissa säädetty sananvapaus, joka on keskeisin julkisuusperiaatetta tukeva ja tiedon saatavuutta korostava perusoikeus. Sanavapauteen sisältyy jokaisen oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoa. Lisäksi perustuslain 21 §:ssä säädetty hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen

---

<sup>47</sup> Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori & Viljanen 2011: 29–30.

<sup>48</sup> Hyvönen ym. 2007: 280.

<sup>49</sup> Mäenpää 2008: 2–3.

koskevat hallintoasian asianmukaista käsittelyä. Asianmukaisen käsittelyn edellytyksenä on hallinnon toiminnan avoimuus.<sup>50</sup>

Asiakirjojen julkisuudesta sekä viranomaisen velvollisuudesta antaa asiakirjoihin liittyviä tietoja säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa eli julkisuuslaissa. Kyseessä on yleislaki, jossa säännellään viranomaisten asiakirjojen julkisuutta. Julkisuuslaissa säädetään myös viranomaisten velvollisuudesta toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa ja edistää tiedonsaantia. Lain tarkoituksena on toteuttaa perustuslain tasolla säädettyä julkisuusperiaatetta sekä yksityiskohtaisemmin määrittellä, miten kyseinen perusoikeus toteutuu käytännössä.<sup>51</sup> Lain lähtökohtana on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, mutta tietyissä tapauksissa asiakirjojen julkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa. Näitä poikkeustapauksia käsittelem tutkielmassani jäljempänä.

Julkisuutta on säännelty kansainvälisellä tasolla melko vähän. Julkisuudesta ei ole annettu Euroopan unionin jäsenvaltioille direktiivin tasoista lainsäädäntöohjeistusta, joten sääntely perustuu kotimaisiin säännöksiin. Kansainvälisesti tarkasteltuna viranomaisten asiakirjojen julkisuutta määrittelevät yleisimmin salassapitoperiaate tai harkinnanvaraisen julkisuuden periaate. Useissa maissa on kuitenkin julkisuutta koskevia erityissäännöksiä erityisesti asianosaisten tiedonsaantioikeuksista.

Euroopan neuvosto on antanut vuonna 1981 julkisuutta koskevan suosituksen (Recommendation No R(81)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information Held by Public Authorities). Suositus koskee valtion ja kuntien viranomaisia, jotka hoitavat julkisia tehtäviä tai käyttävät julkista valtaa. Suosituksen mukaan jokaisella tulisi olla oikeus saada viranomaiselta tietoja ilman tarvetta perustella pyyntöään. Suosituksen tarkoituksena on lisätä demokratian toteutumista turvaamalla riittävä luottamus viranomaisen toimintaan ja tiedonsaanti viranomaisen hallussa olevaan tietoon.<sup>52</sup>

Lisäksi Euroopan neuvosto on vuonna 2002 antanut asiakirjojen julkisuutta koskevan

---

<sup>50</sup> Mäenpää 2008: 29–31.

<sup>51</sup> HE 30/1998 vp. 45.

<sup>52</sup> Council of Europe 2014.



suosituksen (Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers on the Access to Official Documents). Suosituksen mukaan jokaisella tulisi olla oikeus saada tietoja jäsenvaltioiden viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista. Tiedonsaantia voidaan kuitenkin rajoittaa erityisellä sääntelyllä, esimerkiksi kansallisen turvallisuuden, kansainvälisten suhteiden ja julkisten tai yksityisten taloudellisten intressien perusteella.<sup>53</sup>

Julkisia hankintoja koskeviin julkisuuskysymyksiin sovelletaan kansainvälisesti tarkasteltuna kansallista julkisuuslainsäädäntöä. Valtioiden väliset erot eivät ole suuria, sillä taustalla vaikuttavat samat periaatteet. Julkisuuslainsäädännön soveltamistavoissa on kuitenkin havaittavissa joitakin eroja, esimerkiksi jo julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien hankintayksiköiden määrittelyn kohdalla. Suomessa julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien hankintayksiköiden määritelmä on rajattu melko suppeaksi. Tiedonsaantioikeuksien laajuus, julkisuuden alkamisajankohdat ja julkisuuden toteutuminen on Suomessa kuitenkin melko laaja. Hankintaprosessiin osallistuneilla tarjoajilla on huomattavat oikeudet saada tietoja asiakirjoista jo hankintaprosessin alkuvaiheissa.<sup>54</sup>

Vaikka asiakirjojen julkisuudesta on säädetty perustuslaissa, tämä ei tarkoita, että kaikki asiakirjat olisivat poikkeuksetta julkisia. Asiakirjojen julkisuus on monesti ristiriidassa joko välittömästi tai ainakin epäsuorasti muun perustuslaissa säädetyn perusoikeuden kanssa. Tällöin on tapauskohtaisesti harkittava, kumpi perusoikeus asetetaan etusijalle. Muiden perusoikeuksien suojan tarve on sovittava julkisuuden kanssa yhteen joko erityisellä lainsäädännöllä tai oikeudellisella tulkinnalla.<sup>55</sup>

Perustuslain tasolla julkisuusperiaatteen kanssa ristiriidassa ovat perustuslain 10 §:ssä säädetty yksityisyyden ja yksityiselämän suoja. Yksityiselämään katsotaan kuuluvan esimerkiksi yksilöä henkilökohtaisesti koskevat tiedot, perhesuhteet ja henkilötiedot. Perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn elinkeinovapauteen liittyvät yritys- ja liikesalaisuudet sekä tekijänoikeudet.<sup>56</sup> Nämä säädökset antavat yrityksille yleisesti hyväksytyn oikeuden

---

<sup>53</sup> Council of Europe 2003: 4–5.

<sup>54</sup> Dimoulis Anna 2012: 30–32.

<sup>55</sup> Mäenpää 2008: 28.

<sup>56</sup> Mäenpää 2008: 33–37.

muun muassa liikesalaisuuksien suojaamiselle rajoittaen julkisuusperiaatteen täysimääräistä toteutumista.<sup>57</sup>

Liikesalaisuuksien suoja on toteutettu julkisuuslakiin sisältyvillä salassapitosäännöksillä. Julkisuuslain tarkoittama salassapidon käsite sisältää asiakirjasalaisuuden, vaitiolovelvollisuuden ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellon.<sup>58</sup> Olen rajannut vaitiolovelvollisuuden ja tietojen hyväksikäyttökiellon tutkimukseni ulkopuolelle, sillä niiden soveltamisala vastaa asiakirjojen salassapitoperusteita. Mikäli asiakirja on julistettu salassa pidettäväksi, sitä koskee myös viranomaisen vaitiolovelvollisuus ja kielto käyttää kyseisiä tietoja omaksi tai toisen hyväksi. Yleisimmät salassapitoperusteet sisältyvät julkisuuslain 24 §:ään. Myöhemmin tutkielmassani käsittelen salassapitoperusteita tarkemmin.

Liikesalaisuuksien ja muiden salassapitoperusteiden määrittely ja suojaaminen ovat kansainvälisesti tarkasteltuna samantapaisia. Sen sijaan käytäntö ei ole yhtenevää sen suhteen, kenelle salassa pidettäviä tietoja annetaan. Suomessa liikesalaisuuden käsite on määritelty melko laajasti ja liikesalaisuuksia suojataan kattavasti. Salassapitoperusteiden kohdalla tarjoajalle aiheutuvien seurausten arviointi on korostunut verrattuna hankintayksikölle aiheutuviin seurauksiin.<sup>59</sup>

### 3.2. Soveltamisala

Euroopan unionin hankintadirektiivissä on todettu asiakirjojen salassapidon olevan mahdollista. Hankintadirektiivin 6 artiklassa on säännelty hankinta-asiakirjojen luottamuksellisuutta. Direktiivin mukaan, ellei hankintasopimuksen julkaisemisesta tai viranomaisen tiedottamisesta muuta johdu, hankintayksikkö ei saa maan kansallisen lainsäädännön mukaisesti paljastaa tarjoajien hankintaviranomaiselle antamia tietoja, jotka nämä ovat määritelleet luottamuksellisiksi. Tietoja ovat erityisesti tekniset tai kau-

---

<sup>57</sup> Mäenpää 2006: 77.

<sup>58</sup> Mäenpää 2013: 729.

<sup>59</sup> Dimoulis Anna 2012: 31–32.

palliset liikesalaisuudet ja tarjousten luottamukselliset näkökohdat.<sup>60</sup>

Hankintadirektiivin 35 artiklan 4 kohdassa säädetään hankintasopimuksen julkaisemisesta. Direktiivin mukaan sopimusta koskevat tiedot saa jättää julkaisematta, jos se estäisi lain soveltamista tai olisi muuten yleisen edun vastaista, haittaisi julkisten tai yksityisten taloudellisten toimijoiden oikeutettuja kaupallisia etuja taikka voisi haitata niiden välistä rehellistä kilpailua.<sup>61</sup> Hankintadirektiivin säännöksistä on pääteltävissä, että asiakirjojen julkisuuden rajoittaminen on mahdollista, vaikka salassa pidettäviä asiakirjoja ei tarkemmin ole määritely. Direktiiviä voidaan kuitenkin käyttää tulkinnassa apuna, vaikka 6 artiklan mukaan julkisuus jää kansallisen lainsäädännön varaan.

Euroopan parlamentti on tammikuussa 2014 hyväksynyt uudet hankintadirektiivit kansallisen hankintalain uudistamiseksi. Uusi hankintalaki on direktiivien voimaantulon jälkeen saatettava jäsenvaltioissa osaksi kansallista lainsäädäntöä 24 kuukauden aikana eli viimeistään vuonna 2016. Hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena on muun muassa hankintaprosessin yksinkertaistaminen.<sup>62</sup> Uuden hankintadirektiivin sisältö luottamuksellisuudesta vastaa asiasisällöltään aikaisempaa direktiiviä. Asiakirjojen julkisuuden osalta viitataan kansalliseen lainsäädäntöön.<sup>63</sup>

Hankintadirektiivin seurauksena hankintalakiin asetetun säännöksen mukaan hankinta-asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Lähtökohtana hankintalain mukaan on tarjoajien tasapuolinen kohtelu sekä avoimuusperiaatteen mukainen tavoite toteuttaa viranomaisen toiminnan avoimuutta.<sup>64</sup> Samoin julkisuusperiaate on yleisesti hyväksytty periaate, joka ohjaa asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten tulkintaa. Pääsääntönä on hankintaprosessiin liittyvien asiakirjojen julkisuus.

---

<sup>60</sup> EUVL L 134, 30.4.2004: 129.

<sup>61</sup> EUVL L 134, 30.4.2004: 139.

<sup>62</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a.

<sup>63</sup> COM(2011)896: 155–156.

<sup>64</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 3.

Aikaisemmin voimassa olleessa hankintalaissa (1505/1992) on asetettu poikkeus yleiseen asiakirjojen julkisuuteen, säädös asiakirjojen salassapitovelvollisuudesta.<sup>65</sup> Kyseistä hankintalain säädöstä on myöhemmin tarkennettu Euroopan komission ehdotuksen mukaisesti viittaamalla julkisuuslakiin. Hankintayksiköiden velvollisuus on noudattaa soveltuvien osin asiakirjojen julkisuudesta annettua lakia. Lisäksi hankintalain salassapitoperusteita laajennettiin Euroopan komission ehdotuksen ja EY-direktiivien sanamuodon mukaisesti vastaamaan julkisuuslain säädöksiä.<sup>66</sup>

Hankintalaki on uudistettu vuonna 2007. Voimassa oleva hankintalaki (348/2007) vastaa asiakirjojen julkisuutta ja asianosaisten tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten osalta pääosin aikaisempaa hankintalakia. Aikaisempaa säännöstä on laajennettu koskemaan myös muita hankintayksiköitä kuin julkisuuslaissa määritellyt viranomaisia. Muita hankintayksiköitä ovat muun muassa hankintalaissa määritellyt hankintayksiköt. Säännökseen on lisätty myös muutoksenhakuohje asiakirjan antamista koskevaan päätökseen.<sup>67</sup>

Viimeisin täsmennys hankintalain asiakirjojen julkisuutta koskevaan säännökseen on viittaus kirkkolain (1054/1993) soveltamiseen hankintayksikön ollessa evankelis-luterilaisen kirkon piirissä toimiva. Evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien asiakirjojen julkisuudesta sekä muutoksenhausta julkisuutta koskevaan päätökseen säädetään kirkkolaissa.<sup>68</sup> Olen rajannut evankelis-luterilaisen kirkon piirissä toimivaan hankintayksikköön sovellettavaksi tulevan kirkkolain tutkielmani ulkopuolelle, sillä tutkielmani puitteissa ei ole tarkoituksenmukaista perehtyä kirkkolain soveltamiseen.

Hankintalain 84 § on tutkielmani kannalta keskeinen lainkohta, jonka vuoksi katson sen suoran lainaamisen olevan selvyyden vuoksi tarpeen.

“Hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen ja asiakirjoista perittäviin maksuihin sekä asianosaisten tiedonsaantioikeuteen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), jos hankintayksikkö on mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen tai jos sen on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava

---

<sup>65</sup> HE 154/1992 vp. 17.

<sup>66</sup> HE 69/1997 vp. 23–24.

<sup>67</sup> HE 50/2006 vp. 118.

<sup>68</sup> HE 190/2009 vp. 58.

sanottua lakia.

Muun kuin 1 momentissa tarkoitetun hankintayksikön järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan asian käsittelemisestä ja ratkaisemisesta.

Hankintayksikön päätökseen, jolla on ratkaistu tiedon saantia asiakirjasta koskeva asia, saa hakea muutosta siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:ssä säädetään. Toimivaltainen hallinto-oikeus käsittelemään muun kuin viranomaisena toimivan hankintayksikön päätöksestä tehdyn valituksen, on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirin alueella hankintayksikkö sijaitsee.

Evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien asiakirjojen julkisuudesta säädetään kirkkolaisissa (1054/1993).”

Ensimmäinen pykälää koskeva tulkintakysymys on määrittää, onko kyseessä hankintayksikkö, johon sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Julkisuuslakia sovelletaan hankintayksikköön, joka on julkisuuslain 4 §:ssä määritelty viranomaisena. Lisäksi julkisuuslakia sovelletaan, mikäli hankintayksikön on muun laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava julkisuuslakia. Esimerkiksi hankintalaissa on säädetty, että julkisuuslakia sovelletaan hankintalaissa määriteltyyn hankintayksikköön. Julkisuuslain viranomaisen määritelmä kattaa lähes kaikki julkisia hankintoja suorittavat hankintayksiköt.

Julkisuuslaki sisältää joitakin poikkeuksia asiakirjoja koskevaan tiedonsaantioikeuteen hankintayksikön ollessa hankintalain 84 §:n 2 momentin tarkoittama muu kuin julkisuuslaissa määritelty viranomaisena, kuten esimerkiksi hankintalaissa määritelty sopimusperusteisesti julkista tehtävää hoitava yksityinen hankintayksikkö. Tällainen hankintayksikkö ei kuulu julkisuuslain yleiseen soveltamisalaan, jonka takia sen ei tarvitse antaa hankinta-asiakirjoista tietoja muille kuin tarjouskilpailuun osallistuneille tarjoajille, julkisuuslakia sovelletaan vain asianosaisjulkisuuden osalta.<sup>69</sup>

Julkisuuslain yleisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät hankintalain 84 §:n 2 momentin tarkoittamat hankintayksiköt ovat harvinaisia. Tämän vuoksi olen rajannut näiden

<sup>69</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 223; Pekkala & Pohjonen 2012: 642.

poikkeuksien tarkemman käsittelyn tutkielmastani pois. On kuitenkin kyseenalaistettava, vaarantaako julkisuuslain rajoitettu soveltaminen näiden hankintayksiköiden toiminnan luotettavuutta, julkisen vallan varainkäytön valvontaa ja demokratian toteutumista kansalaisten näkökulmasta. Hankintalain 84 §:n 2 momentin mukaisilla hankintayksiköillä saattaa olla mahdollisuus laittomien hankintapäätösten tekemiseen, koska tietojen saavien määrää on rajoitettu. Esimerkiksi Ruotsissa julkisuus- ja salassapitolakia sovelletaan automaattisesti myös läänien ja kuntien omistamiin yhtiöihin<sup>70</sup>. Ruotsin oikeusjärjestelmä on monessa suhteessa lähellä Suomen oikeusjärjestelmää, jonka takia se antaa hyvän vertailukohdan.

Seuraavaksi on pohdittava, mitkä ovat hankintaprosessin asiakirjoja, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen laatimaa tai viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten. Hankintaprosessissa näitä asiakirjoja ovat hankintayksikön hankinnasta julkaisema hankintailmoitus, hankintailmoitusta seuraava tarjouspyyntö, hankintayksikölle tarjouspyyntöön vastauksena toimitetut tarjoukset, mahdollinen hankintayksikön tarjousten täydennyspyyntö, pöytäkirja tarjousten avaamisesta, päätös hankinnan keskeyttämisestä tai tarjoajan sulkemisesta pois tarjouskilpailusta, hankintapäätös ja hankintasopimus.<sup>71</sup>

Julkisuuslain 5 §:n tarkoittamina viranomaisen asiakirjoina ei pidetä hankintayksikön palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja tai muita luonnoksia, joita ei ole annettu esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Viranomaisen asiakirjoina ei pidetä esimerkiksi virkamiehen tietokoneelle tallentamia asiakirjaluonnoksia, eivätkä nämä asiakirjat kuulu julkisuuslain soveltamisalaan.<sup>72</sup>

Asiakirjojen julkisuus koskee koko hankintaprosessia ja lähtökohtaisesti tarjouskilpailun tiedot ovat julkisia.<sup>73</sup> Tarjoajilla on oikeus saada tietää, miten tarjouksia on arvioitu ja vertailtu sekä miten tarjouskilpailu on ratkaistu. Tämän vuoksi hankintaprosessissa

---

<sup>70</sup> Dimoulis Anna 2012: 31.

<sup>71</sup> Hyvönen ym. 2008: 282–283.

<sup>72</sup> Hyvönen ym. 2008: 283.

<sup>73</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 799.

on huomioitava hankintalainsäädännön mukainen avoimuus- ja julkisuusperiaate, jotka parantavat hankintayksikön toiminnan luotettavuutta.

### 3.3. Toteutus ja toimeenpano

Avoimuus- ja julkisuuperiaate edellyttävät, että hankinnoista ilmoitetaan riittävän laajasti ja että kaikki tarjouskilpailuun liittyvät hankinta-asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia.<sup>74</sup> Tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan koske valmistelussa olevia keskeneräisiä hankintaprosessin asiakirjoja.<sup>75</sup> Hankintaprosessin asiakirjojen julkisuuden alkamisajankohdat on määritelty laissa tarkasti, tietojen saaminen on mahdollista vasta sen jälkeen, kun asiakirja on tullut julkiseksi. Asiakirja voi tulla julkiseksi kolmella tavalla: asiakirjan valmistumisen yhteydessä, viranomaisen tehdessä asiassa ratkaisun tai asiakirjan saapuessa viranomaiselle.<sup>76</sup> Julkiseksi tulemistä säännellään julkisuuslain toisessa luvussa.

Julkisuuden alkamisajankohtaan vaikuttaa, onko kyse hankintayksikön laatimista hankinta-asiakirjoista vai hankintayksikölle vastauksena toimitetuista tarjousasiakirjoista. Julkisuuslain 6 §:ssä säädetään, milloin viranomaisen laatimat asiakirjat tulevat julkisiksi. Lähtökohtaisesti hankintayksikön laatimat hankinta-asiakirjat ovat aina julkisia, mutta julkisuuden alkamisajankohtiin sisältyy eroja. Seuraavaksi käsittelemme hankinta-asiakirjojen välisiä eroavaisuuksia julkisuuden alkamisajankohdissa. Tutkielmassani myöhemmin käsittelemme erityisesti hankintayksikölle toimitettujen tarjousasiakirjojen julkisuutta ja niiden salaamista.

Hankintayksikön laatima *hankintailmoitus* tulee julkiseksi, kun tämä on allekirjoitettu tai muulla tavalla varmennettu. Hankintailmoitus on julkaistava, jotta se tulee mahdollisimman monen tarjoajan tietoon. Julkaisuvelvoitteella turvataan myös hankintayksikön kilpailuttamisvelvoitteen toteutuminen.<sup>77</sup> Hankintailmoituksen julkisuus palvelee sekä

---

<sup>74</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 3.

<sup>75</sup> Hyvönen ym. 2007: 284.

<sup>76</sup> Mäenpää 2013: 656–657.

<sup>77</sup> Hyvönen ym. 2007: 130.

hankintayksikön että tarjoajien taloudellista intressiä. Hankintayksikön tavoitteena on saada mahdollisimman paljon tarjouksia, joista se voi valita parhaan, kun taas tarjoajan kannalta hankintailmoitus luo mahdollisuuden liiketoiminnan lisäämiseen. Ilmoituksen julkisuus edistää myös kansalaisten mahdollisuuksia seurata julkisen vallan ja varojen käyttöä.

Hankintayksikön laatimassa *tarjouspyynnössä* määritellään yksityiskohtaisemmin hankintailmoituksen sisältämät tiedot.<sup>78</sup> Tarjouspyyntö tulee julkiseksi riippuen hankintamenettelyn valinnasta tai hankinnan toteuttavasta hankintayksiköstä. Useimmiten hankintayksikön käyttämä hankintamenettely on joko avoin tai rajoitettu menettely. Avoimessa hankintamenettelyssä tarjouspyyntö tulee hankintailmoituksen tavoin julkiseksi, kun pyyntö on allekirjoitettu tai vastaavalla tavoin varmennettu. Rajoitetussa hankintamenettelyssä tarjouspyyntö tulee julkiseksi vain asianosaisille eli tarjoajille jotka ovat hankintailoituksessa asetettujen vaatimusten mukaisesti oikeutettuja osallistumaan tarjoukseen.

Hankintayksikkö voi laatia *tarjouksen täydennyspyynnön* esimerkiksi tilanteessa, jossa tarjous on joiltakin osin epäselvä. Lähtökohtaisesti täydennyspyyntö tulee julkiseksi vasta, kun hankintasopimus on tehty. Tarjouskilpailuun osallistuneella voi kuitenkin olla oikeus saada tietoja täydennyspyynnöstä sen allekirjoittamisen tai varmentamisen jälkeen, mikäli tieto voi vaikuttaa asian käsittelyyn. Tarjoukseen osallistuneen tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan aina toteudu täysimääräisesti, sillä täydennyspyyntöön saattaa sisältyä tietoja, jotka saattavat vaarantaa kilpailua.<sup>79</sup> Kilpailua vaarantava tieto voi olla tarjouksen täydennyspyyntöön sisältyvä tieto koskien tarjoajan laatimassa tarjouksessa olevaa asiaa.

Täydennyspyynnön julkiseksi tulemista hankintasopimuksen hetkellä on lain esitöissä perusteltu sillä, että täydennyspyyntöjen ja tarjousten käsittelyä varten laadittujen selvitysten tuleminen julkiseksi voi vaarantaa kilpailun toimivuuden. Toisaalta täydennyspyyntöön ei kuitenkaan aina sisälly kilpailun toimivuuteen vaikuttavia tietoja. Täydennyspyyntö voi koskea julkisen tiedon täsmentämistä, kuten esimerkiksi tarjouk-

<sup>78</sup> Hyvönen ym. 2007: 166.

<sup>79</sup> HE 30/1998 vp. 59.



sesta unohtunutta tarjouksen kokonaishintaa, joka on aina julkinen tieto. Julkisuusperiaate saattaisi toteutua paremmin, mikäli tapauskohtaisesti harkittaisiin, vaarantaako täydennyspyynnön välitön julkiseksi tuleminen kilpailun toimivuuden. Hankintayksikön ei tulisi rajoittaa tietojen saamista enempää kuin suojattavan eli tarjoajan edun vuoksi on tarpeen.

Tarjoajien hankintayksikölle toimittamista tarjouksista laaditaan *tarjousten avauspöytäkirja*. Tarjousten avauspöytäkirja sisältää tiedot hankintayksikölle saapuneista tarjousasiakirjoista.<sup>80</sup> Avauspöytäkirjan julkisuus määräytyy muista hankintayksikön laatimista hankinta-asiakirjoista poikkeavasti. Avauspöytäkirjan julkisuus määräytyy samoin perustein kuin hankintayksikölle toimitettujen tarjousasiakirjojen julkisuus. Pöytäkirja tulee julkiseksi vasta, kun hankintasopimus on tehty.<sup>81</sup>

Avauspöytäkirjan poikkeuksellista julkiseksi tulemisen ajankohtaa voidaan pitää perusteltuna. Hankintayksikkö saattaa joutua pyytämään täydennystä tarjouksiin, jolloin avauspöytäkirjan julkisuus saattaisi vaarantaa kilpailua sekä estää hankintayksikön edun toteutumista. Avauspöytäkirjan julkisuus tarkoittaisi käytännössä myös tarjousasiakirjojen julkisuutta. Tarjoukseen osallistuneille tarjoajille voidaan kuitenkin ilmoittaa avaustilaisuudessa tarjouskilpailuun osallistuneet tarjoajat sekä tarjousten kokonaishinnat.<sup>82</sup>

Hankintayksikön *päätös sulkea tarjoaja tai ehdokas pois tarjouskilpailusta* tulee julkiseksi kaikille välittömästi, kun päätös on allekirjoitettu. Julkisuuden alkamiseen ei vaikuta se, milloin päätös on annettu tiedoksi. Päätöksestä on siten oikeus vaatia tietoa riippumatta siitä, onko hankintayksikkö ehtinyt suorittaa päätöstä koskevan tiedoksianto.<sup>83</sup> Päätöksen välittömällä julkisuudella on suuri merkitys sen kohteena olevan tarjoajan oikeusturvan kannalta. Oikeusturvan toteutumista haittaa kuitenkin, että tarjouskilpailusta poissuljetulla tarjoajalla ei ole mahdollisuutta saada tietoa muiden tarjoajien tarjouksista tai tarjousten avauspöytäkirjasta ennen hankintasopimuksen te-

---

<sup>80</sup> Hyvönen ym. 2007: 220.

<sup>81</sup> HE 30/1998 vp. 63.

<sup>82</sup> HE 30/1998 vp 63.

<sup>83</sup> Hyvönen ym. 2007: 286.

kemistä. Poissulkemista koskevan päätöksen laillisuuden arviointi voi siten olla vaikeaa. Toisaalta se, täyttääkö tarjoaja hankintapyynnön mukaiset edellytykset, arvioidaan jokaisen tarjoajan kohdalla erikseen, eikä arviointi riipu muiden tarjoajien toimittamista tarjouksista.

Hankintayksikkö voi tietyissä tilanteissa päättää, että hankinta keskeytetään. Hankinnan keskeyttämisestä ei ole sääntelyä hankintalaissa. Keskeyttäminen on mahdollista vain erittäin painavasta ja perustellusta syystä, sillä tarjouskilpailua ei saa aloittaa ilman tarkoitusta toteuttaa hankintaa. Hankintaprosessin tarkoituksena on, että hankintailmoitus johtaa hankintasopimukseen sekä hankinnan toteuttamiseen. Perusteltu syy keskeyttämiseen voi olla esimerkiksi, että hankinnan tarve on kokonaan lakannut hankintayksiköstä johtumattomasta syystä tai hankinta on olennaisesti viivästynyt siten, että se ei ole enää tarpeellinen tai ajankohtainen.<sup>84</sup>

*Päätös hankinnan keskeyttämisestä* tulee julkiseksi kaikille välittömästi, kun päätös on allekirjoitettu. Lisäksi hankintayksikön tulisi ilmoittaa tarjoajille mahdollisimman nopeasti päätöksestä ja perusteluista, joilla se on päättänyt keskeyttää hankinnan. Tarjosten laatiminen hankintayksikölle on saattanut aiheuttaa tarjoajille huomattavia kustannuksia, jotka ovat prosessin keskeyttämisen johdosta käyneet turhiksi.<sup>85</sup> Hankinnan keskeyttämispäätöksen välitön julkisuus edistää tarjoajien oikeusturvaa. Tarjoajilla voi olla mahdollisuus vaatia hankintayksiköltä vahingonkorvausta.<sup>86</sup>

Hankintaprosessin viimeiset vaiheet ovat hankintapäätöksen tekeminen sekä prosessin lopettava hankintasopimuksen solmiminen. *Hankintapäätös ja -sopimus* tulevat kaikille julkiseksi välittömästi, kun ne on allekirjoitettu. Menettelyn lainmukaisuuden sekä tarjoukseen osallistuneiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta on perusteltua, että osallistuneet tarjoajat saavat tietoja sopimuksen sisällöstä ja näin ollen pystyvät arvioimaan menettelyn oikeellisuutta. Samoin kansalaisten on tärkeää saada tietoja viranomaisten toiminnasta julkisen vallan varainkäytön arvioimiseksi. Tämä mahdollistaa muutoksen hakemisen hankintapäätökseen ennen kuin hankintasopimus on

<sup>84</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 211.

<sup>85</sup> Hyvönen ym. 2007: 75–76.

<sup>86</sup> Hyvönen ym. 2007: 311.

allekirjoitettu.<sup>87</sup> Hankintasopimuksen solmimisen jälkeen tarjoajalla ei käytännössä ole mahdollisuutta päästä itse hankintasopimuksen osapuoleksi hankinnan virheellisyydestä huolimatta. Tarjoajalla saattaa kuitenkin olla mahdollisuus hyvitysmaksuun tai vahingonkorvaukseen.<sup>88</sup> Taulukossa 1 olen tiivistänyt hankintayksikön laatimien hankinta-asiakirjojen julkisuuden alkamisajankohdat.

Asiakirja	Julkisuus
Hankintailmoitus	Kaikille, kun ilmoitus on julkaistu
Tarjouspyyntö	Hankintamenettelyn valinnasta riippuen
Tarjouksen täydennyspyyntö	Asianosaisille, kun pyyntö allekirjoitettu Kaikille, kun hankintasopimus tehty
Tarjouksen avauspöytäkirja	Asianosaisille, kun tarjoukset avattu Kaikille, kun hankintasopimus tehty
Hankinnan keskeyttäminen	Kaikille, kun päätös keskeyttämisestä tehty
Tarjouskilpailusta poissulkeminen	Kaikille, kun päätös poissulkemisestä tehty
Hankintapäätös	Kaikille, kun hankintapäätös tehty
Hankintasopimus	Kaikille, kun sopimus allekirjoitettu

Taulukko 1. Hankintayksikön laatimien hankinta-asiakirjojen julkisuus

Hankintayksikön on tapauskohtaisesti arvioitava, annetaanko asiakirjasta tietoja. Julkisuuslain 17 §:ssä on säädetty viranomaisen harkintavallasta koskien tiedonsaantia asiakirjoista. Viranomainen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen antamista ei rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Viranomaisen harkintavallan merkitys on suuri erityisesti keskeneräisten asioiden kohdalla. Myös tällöin viranomaisen on otettava huomioon julkisuusperiaatteen tarkoitus. Harkintavallan käytön ei tule rajoittaa julkisuusperiaatteen toteutumista. Mikäli

<sup>87</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 788–799.

<sup>88</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 229.

tietoa pyydetään julkisen vallan käytön tai kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta keskeisestä asiasta, tulisi tieto lähtökohtaisesti antaa sitä pyytävälle.

Markkinaoikeuden ratkaisussa 608/11 Muhoksen kunta keskeytti kunnan ostoliikennepalvelujen järjestämistä koskevan hankinnan. Hankintayksikkö julkaisi tarjousten hintatiedot tarjousvertailun muodossa ennen hankinnan keskeyttämistä. Tarjouskilpailuun osallistunut yhtiö on vaati hankintaprosessin keskeyttämisen kumoamista. Lisäksi yhtiö piti tarjoushintojen julkaisemista tasapuolisen kohtelun vastaisena.

Markkinaoikeus otti ratkaisussaan kantaa siihen, oliko hankintayksikkö menetellyt virheellisesti julkaistessaan tiedotteessaan tarjousten hinnat ja tämän jälkeen keskeyttäessään hankinnan. Markkinaoikeus katsoi, että tiedon antaminen asiakirjasta, joka ei ollut vielä tullut julkiseksi, oli ollut hankintayksikön harkintavallassa.

Markkinaoikeuden ratkaisu on esimerkki, jossa hankintayksiköllä on harkintavaltaa tiedon antamisen suhteen ennen asiakirjan tuleamista julkiseksi. Tapauksessa hankintayksikkö ei menetellyt tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vastaisesti julkaistessaan tarjousvertailussa tiedot tarjoushinnoista, sillä kaikkien tarjoajien hinnat olivat olleet nähtävillä.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään hankintayksikön päätöksestä antaa asiakirjasta tietoja sekä asiakirjanpyynnön käsittelyn määräajoista. Pääsääntönä on pyynnön käsittely viipymättä, viimeistään kahden viikon kuluessa. Pyyntöä koskevien asiakirjojen määrän ollessa suuri, käsittelyn on tapahduttava viimeistään kuukauden kuluessa.<sup>89</sup> Hankintayksikön on noudatettava julkisuuslain 18 §:n edellyttämää hyvää tiedonhallintatapaa, joka edellyttää tietojen nopeaa ja helppoa saatavuutta, käytettävyyttä sekä suojaamista. Hankintayksikön on pystyttävä huolehtimaan sille asetettujen velvollisuuksien toteutumisesta asiakirjojen säilytykseen liittyen.<sup>90</sup> Tarkoituksena on, että viranomaiset ovat selvillä säilyttämistään tietoineistoista sekä niihin kohdistuvista pyynnöistä ja intresseistä.

Hankintayksiköltä voidaan pyytää tietoa asiakirjoista kuukausien tai jopa vuosienkin kuluttua hankintamenettelyn päättymisestä. Mikäli asiakirjat ovat edelleen hankintayksikön

<sup>89</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 644.

<sup>90</sup> Hyvönen ym. 2007: 298.

sikön hallussa, tietoja on annettava.<sup>91</sup> Hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen edellyttää, että asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne eivät joudu sivullisen nähtäville tai saataville. Hankinta- ja julkisuuslaki eivät sisällä sääntelyä hankinta-asiakirjojen säilytysajoista. Asiakirjojen säilyttämisestä ja säilytysajoista säädetään arkistolaisissa (831/1994). Arkistolain 8 §:n mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä asiakirjojen säilytysajat ja tavat. Pääsääntöisesti hankinta-asiakirjat on säilytettävä vähintään kuuden vuoden ajan viranomaisen arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.<sup>92</sup>

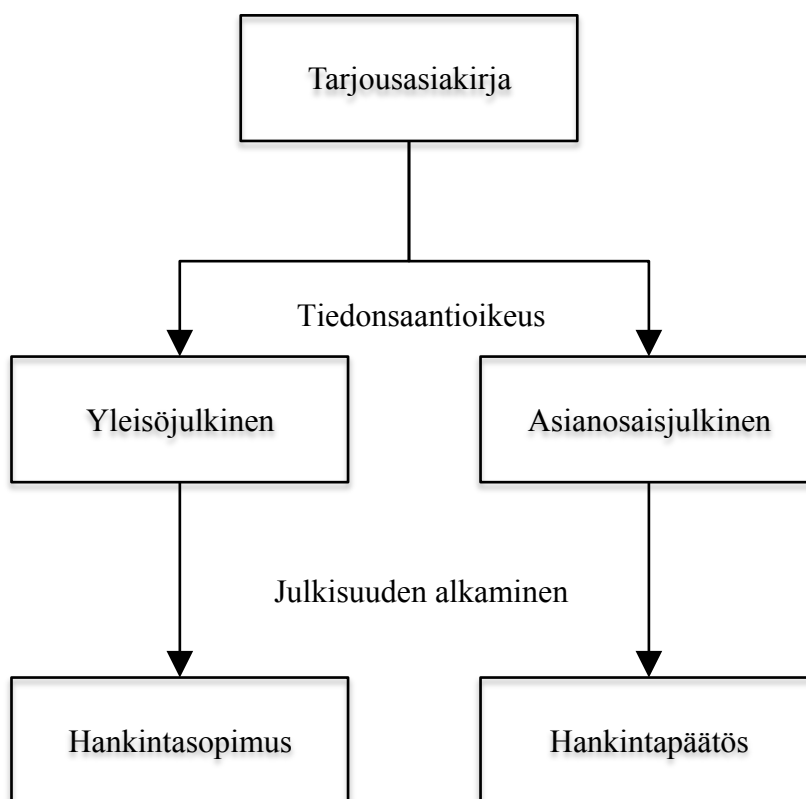
---

<sup>91</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 642.

<sup>92</sup> Hytönen & Lehtomäki 2010: 153.

#### 4. TARJOUSASIAKIRJOJEN JULKISUUS

Tarjousasiakirjoilla tarkoitetaan asiakirjoja, jotka tarjoaja on toimittanut hankintayksikölle vastauksena tarjouspyyntöön osallistuakseen tarjouskilpailuun Tarjousasiakirjojen julkisuus palvelee sekä tarjoajien että hankintayksikön etua. Tarjoajilla on mahdollisuus saada tietoa tarjouskilpailuiden voittaneista tarjouksista ja ottaa voittaneista tarjouksista mallia omia tarjouksiaan laatiessaan. Hyvin laaditut tarjoukset palvelevat myös hankintayksikön etua parantamalla hankintojen laatua. Tutkielmassani tarkastelen tarjousasiakirjojen julkisuutta hankintaprosessin eri vaiheissa. Tarjousasiakirjojen julkisuus on mahdollista jakaa tiedonsaantioikeuden jaotteluun, julkisuuden ajankohdan alkamiseen ja julkisuuden toteuttamiseen, mitä olen havainnollistanut kuviossa 2.



Kuvio 2. Tarjousasiakirjan julkisuus

#### 4.1. Tiedonsaantioikeus

Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu. Julkisuuslain kolmannessa luvussa on yksityiskohtaisemmin säädetty viranomaisen asiakirjaa koskevasta tiedonsaantioikeudesta. Asiakirjoja koskeva tiedonsaantioikeus on jaettu yleisö- ja asianosaisjulkisuuteen. Yleisöjulkisuudella tarkoitetaan julkisuuslain 9 §:n mukaisesti, että asiakirjan julkiseksi tulemisen jälkeen kenellä tahansa on oikeus saada tieto tarjouskilpailussa annetuista tarjouksista julkisuuslain mukaisesti.<sup>93</sup>

Viranomaisen tiedonantovelvollisuus julkiseksi tulleista asiakirjoista on ehdoton eli hankintayksiköllä ei ole harkintavaltaa tiedon antamisen suhteen. Ehdottomuuden edellytyksellä turvataan tiedon pyytäjien yhdenvertainen kohtelu. Hankintayksikkö ei voi kieltäytyä antamasta tietoa tarjouksesta, jonka julkisuutta tämä pitää itselleen epäedullisena,<sup>94</sup> esimerkiksi mikäli hankintapäätöksessä on lainvastaisesti suosittu tiettyä tarjoajaa. Yleisöjulkisuuden tärkein tarkoitus on hankintaprosessin ulkopuolisten tiedonsaantioikeus, jolla turvataan viranomaistoiminnan luotettavuus ja kontrollointi sekä julkisten varojen käytön valvonta.

Asianosaisten oikeudesta tiedonsaantiin säädetään julkisuuslain 11 §:ssä. Yleisöjulkisuuteen verrattuna asianosaisilla on laajemmat oikeudet saada asiakirjoista tietoja.<sup>95</sup> Asianosaisella tarkoitetaan tarjouskilpailuun osallistunutta ehdokasta, tarjoajaa tai potentiaalista tarjoajaa, jolla olisi ollut mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun virheettömästi toteutetussa kilpailussa ja jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.<sup>96</sup> Asianosaisten oikeus tiedon saantiin alkaa aikaisemmin kuin yleisöjulkisuuden kohdalla.<sup>97</sup> Asianosaisjulkisuuden tarkoituksena on toteuttaa viranomaisen kanssa asioiden toimijoiden oikeusturvaa sekä mahdollisuutta saada asian käsittelyyn vaikuttaneita tietoja.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 801; Pekkala & Pohjonen 2012: 642.

<sup>94</sup> HE 30/1998 vp. 64.

<sup>95</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 222–223.

<sup>96</sup> Hyvönen ym. 2007: 287.

<sup>97</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 643.

<sup>98</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 222.

Hankintaprosessin eri vaiheet ovat alttiita virheille. Usein virheet voivat johtua huolimattomuudesta, mutta hankintayksiköllä voi olla myös intressi lainvastaisten päätösten tekemiseen, esimerkiksi suosimalla tiettyä tarjoajaa. Asianosaisjulkisuus vähentää hankintayksikön mielivaltaisen tai muuten virheellisen menettelyn mahdollisuutta. Asianosaisjulkisuuden tärkeimpänä tarkoituksena on, että hankintaprosessiin osallistuneet voivat itse todeta hankintayksikön toteuttaneen prosessin oikein. Tämä koskee sekä lopullisen hankintapäätöksen oikeellisuutta kuin myös noudatetun menettelyn lainmukaisuutta. Samalla asianosaisjulkisuus sekä viranomaisen toiminnan avoimuus parantavat yleistä luottamusta viranomaisia kohtaan.

Edellä olen käsitellyt yleisö- ja asianosaisaseman vaikutusta tarjousasiakirjojen tiedonsaantiin. Julkisuuslain soveltamisessa on kuitenkin otatettava huomioon myös hankintailmoituksen julkaiseen hankintayksikön asema. Suurin osa julkisia hankintoja tekevistä hankintayksiköistä ovat julkisuuslaissa määritellyjä viranomaisia, jolloin tiedonsaantiin tarjousasiakirjoista sovelletaan sekä yleisö-, että asianosaisjulkisuutta. Julkinen hankinta voidaan kuitenkin toteuttaa myös sellaisen hankintayksikön toimesta, joka ei kuulu julkisuuslaissa määriteltyihin viranomaisiin, kuten esimerkiksi julkisyhteisön omistaman yhtiön toimesta. Hankintalain 84 §:n 2 momentin mukaan muun hankintayksikön kuin julkisuuslaissa määritellyn viranomaisen kohdalla julkisuuslain säännöksiä sovelletaan vain asianosaisjulkisuuden osalta. Näiden hankintayksiköiden osalta ei siis sovelleta yleisöjulkisuutta koskevia säännöksiä.<sup>99</sup>

Asianosais- ja yleisöjulkisuuden ero konkretisoituu pyydetessä hankintayksiköltä tietoja hankintaprosessissa annetuista tarjouksista. Tällöin on ensin ratkaistava, sovelletaanko tietoja pyytäneeseen toimijaan yleisö- vai asianosaisjulkisuutta, sillä asianosaisten oikeus tiedonsaantiin on laajempi kuin muilla tarjousasiakirjoista tietoja haluavilla. Tämän jälkeen on selvitettävä, mistä hetkestä tarjousasiakirjan julkisuus alkaa. Seuraavaksi käsittelen tarjousasiakirjojen julkisuuden alkamisajankohtaan liittyviä kysymyksiä. Olennainen kysymys on, alkaako tarjousasiakirjojen julkisuus hankintayksikön vastaanottaessa tarjoajan toimittamat asiakirjat, hankintayksikön tekemän

---

<sup>99</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 642.



hankintapäätöksen jälkeen vai vasta hankintayksikön ja tarjoajan solmiessa hankintasopimuksen?

#### 4.2. Julkisuuden alkaminen

Julkisuuslain 7 §:n 1 momentissa säädetään viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkisuuden alkamisajankohdasta. Säännöksen mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitettu asiakirja tulee lähtökohtaisesti julkiseksi välittömästi, kun viranomainen on vastaanottanut asiakirjan. Hankintaprosessissa tarjousasiakirjoja koskevien tietojen antaminen heti asiakirjojen vastaanottamisen jälkeen saattaisi kuitenkin vaarantaa tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun, sillä tarjouksiin saatetaan joutua pyytämään täsmennyksiä tarjoajilta. Mikäli tarjoukset tulisivat muiden tarjoajien tietoon välittömästi tarjouksen avaamisen jälkeen, tämä vaarantaisi kilpailun toteumista sekä tarjoajien syrjimätöntä kohtelua.<sup>100</sup>

Edellä mainitun perusteella julkisuuslaissa on tehty poikkeus tarjousasiakirjojen julkisuuden alkamisajankohdan osalta. Julkisuuslain 7 §:n 2 momentin mukaan julkista hankintaa koskevat osallistumishakemukset, tarjoukset sekä muut hankintaa koskevat asiakirjat tulevat julkisiksi vasta, kun hankintasopimus on tehty, ellei erikseen ole muuta säädetty. Säännökseen otettu poikkeus julkisuuden alkamisajankohdasta huomioi hankintaprosessin vaihteellisuuden sekä tehokkaan kilpailun toteutumisen.<sup>101</sup> Tarjousasiakirjat eivät tule julkisiksi hankintaprosessin aikana, vaan vasta hankintasopimuksen solmimisen yhteydessä.

Hankintamenettelyn asianosaisella on kuitenkin oikeus saada tietoa hankintayksikölle toimitetuista tarjousasiakirjoista ennen hankintasopimuksen solmimista ja asiakirjan tuleamista yleisöjulkiseksi. Kuten edellä olen todennut, asianosasten oikeus tiedon saantiin alkaa aikaisemmin kuin yleisöjulkisuuden kohdalla. Asianosainen voi esimerkiksi muutoksenhakua varten tarvita tietoja viranomaiselle toimitetuista tarjousasiakirjoista jo ennen hankintasopimuksen solmimista. Asianosaisella on oikeus saada tieto tarjous-

---

<sup>100</sup> Hyvönen ym. 2007: 294.

<sup>101</sup> HE 182/2010 vp. 23–24.

asiakirjoista hankintayksikön tekemän hankintapäätöksen jälkeen tai kun hankintayksikkö on tehnyt päätöksen ehdokkaan tai tarjoajan poissulkemisesta tarjous-  
tarjouskilpailussa.<sup>102</sup>

Asianosaisen tarjousasiakirjoja koskeva tiedonsaantioikeus ennen hankintasopimuksen solmimista helpottaa muutoksenhakua, mikäli asianosainen katsoo, että hankintaprosessissa on menetelty virheellisesti, sillä tarjoaja saa aikaisemmin tiedon virheellisestä menettelystä. Hankintasopimuksen solmimisen jälkeen muutoksenhaussa menestyminen on olennaisesti vaikeampaa kuin hankintaprosessin aikana, jolloin prosessi voitaisiin muutoksenhaun vuoksi keskeyttää ja valittaneella tarjoajalla olisi todellisuudessa mahdollisuus saada hankinta itselleen. Hankintasopimuksen solmimisen jälkeen tarjoajalla on mahdollisuus vaatia ainoastaan hyvitysmaksua tai vahingonkorvausta<sup>103</sup>.

Hankintayksikön päättäessä hankintaprosessin keskeyttämisestä esimerkiksi tilanteessa, jossa hankinta on käynyt tarpeettomaksi, tarjousasiakirjojen julkisuus ei ole täysin selkeä. Prosessin keskeytyessä hankintasopimusta ei ole tehty, mikä viittaisi siihen, että asiakirjat eivät tule julkisiksi. Asianosaisella voi kuitenkin olla tarve saada tietoa tarjouxista muutoksenhakua varten. Lisäksi julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan asiakirjat tulevat julkisiksi, kun asia on käsitelty viranomaisessa loppuun. Säännöstä voidaan tulkita siten, että asia katsotaan käsitellyksi loppuun, kun päätös hankintamenettelyn keskeyttämisestä on tehty. Tämän vuoksi prosessin keskeyttämistilanteessa voidaan pitää lähtökohtana, että tarjousasiakirjat tulevat julkisiksi myös muulle yleisölle heti keskeyttämisspätöksen jälkeen.<sup>104</sup>

Markkinaoikeuden ratkaisussa 608/11, jota olen jo aikaisemmin käsitellyt, markkinaoikeus on arvioinut hankintaprosessin keskeyttämistä ja tarjoushintojen julkaisemista tasapuolisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta. Lisäksi markkinaoikeus on ratkaisussaan todennut, että muutoksenhaun kohteena olevan hankinnan keskeyttämisspätöksen jälkeen tarjoajien hintatiedot olisivat joka tapauksessa viimeistään tulleet asianosaisjulkisiksi.

---

<sup>102</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 382; Hyvönen ym. 2007: 285.

<sup>103</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 229.

<sup>104</sup> Hyvönen ym. 2007: 285.

Tarjousasiakirjojen julkisuuden alkaminen välittömästi hankintaprosessin keskeyttämisen jälkeen saattaa kuitenkin aiheuttaa haitallisia seurauksia tarjoajille. Mikäli hankinta toteutettaisiin myöhemmin uudelleen, tarjousasiakirjojen hintatiedot olisivat valmiiksi muiden kilpailijoiden tiedossa. Voidaan kysyä, olisiko hankintaprosessin keskeyttämis-tilanteessa säännöstä tarpeellista täsmentää siten että, mikäli hankintayksiköllä on tiedossa hankintaprosessin käynnistäminen uudelleen, tarjousasiakirjat olisivat salassa pidettäviä. Jos hankintaa ei puolestaan kilpailuteta uudelleen tai kilpailutus toteutettaisiin pitkän ajan kuluttua, niin tarjousasiakirjat olisivat julkisia. Tarjousasiakirjojen hintatiedot eivät todennäköisesti enää palvelisi kenenkään hyötyä, mikäli hankintaprosessin uudelleenkäynnistämisestä olisi kulunut kauan aikaa.

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan perusteella tarjousten vertailuperusteena käytetty hinta ja muu tekijä ovat aina asianosaisjulkisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Tarjous valitaan joko hinnan tai kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella<sup>105</sup>. Julkisten hankintojen keskeisimpänä periaatteena on vaatimus hankinnan edullisuudesta. Hinnalla on siten tarjousten vertailuperusteena korostunut merkitys, mistä johtuu, että asianosaisen mahdollisuudet oikeusturvansa valvomiseksi heikkenisivät, jos hänellä ei olisi oikeutta saada tietoa muiden tarjoajien tarjoushinnoista.<sup>106</sup>

Hankintayksikön harkintavalta tiedon antamisen suhteen sekä asianosais- ja yleisöjulkisuuden välinen ero konkretisoituu hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekemisen välisenä aikana. Hankintayksikön on kohdeltava tiedon pyytäjiä tasapuolisesti. Tiedon antamista ei ole luvallista rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta, eikä enempää kuin tarjoajan edun vuoksi on tarpeellista. Hankintapäätöksen solmimisen jälkeen ei useinkaan ole perusteita olla antamatta tietoja tarjousasiakirjoista. Hankintayksikön on näin ollen annettava tieto tarjousasiakirjoista hankintapäätöksen jälkeen myös muille kuin tarjouskilpailun asianosaisille.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Hyvönen ym. 2007: 166.

<sup>106</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 382.

<sup>107</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 643.

### 4.3. Tiedon antaminen

Julkisuuslain neljänteen lukuun sisältyy tiedon antamista koskevia säännöksiä. Sääntely koskee sekä tapoja, joilla tietoa voidaan antaa sekä sitä, miten tietoja tulee pyytää. Tiedon antaminen asiakirjan sisällöstä tapahtuu julkisuuslain 16 §:n mukaan suullisesti, antamalla asiakirja nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi viranomaisen luona tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen tiedon suuren määrän tai asiakirjojen kopioinnin hankaluuden tai muun verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle<sup>108</sup>. Pyyntö on yksilöitävä niin, että hankintayksikölle on selvää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Viranomaisen voi periä toimitetuista jäljennöksistä maksun.<sup>109</sup>

Julkisuuslain 13 §:n mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään hankintayksikölle, mikäli tämä ei ole tarpeen sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Pyydetessä tietoa tarjousasiakirjoista yleisöjulkisuuden perusteella, pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään tai perustella pyyntöään. Tarjouskilpailun asianosaisen pyytäessä tietoa, pyytäjän on selvitettävä henkilöllisyytensä, jotta hankintayksikkö voi varmistua asianosaisen oikeudesta saada tietoja. Asianosaisen on tarvittaessa pystyttävä selvittämään, millä tavoin pyydetyt tiedot olisivat voineet vaikuttaa hänen asemaansa tarjouskilpailussa.<sup>110</sup>

Julkisuuslain 14 §:n mukaan tiedon antamisesta päättää viime kädessä viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on. Hankintayksikön tulee tietoja luovuttaessaan arvioida ovatko tarjoukset tulleet julkisiksi. Asianosaisella voi olla oikeus saada tieto asiakirjasta, joka ei ole tullut yleisöjulkiseksi, jos tieto voi tai on voinut vaikuttaa asian käsitteelyyn.<sup>111</sup> Asianosainen saa tiedon tarjouksista hankintapäätöksen tekemisen jälkeen, kun taas yleisöjulkisuus alkaa hankintasopimuksen solmimisen jälkeen.

---

<sup>108</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 644.

<sup>109</sup> Kuusniemi-Laine ym. 2008: 223.

<sup>110</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 643–644.

<sup>111</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 381–382; Hyvönen ym. 2007: 299.

Viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa säädetään julkisuuslain viidennessä luvussa. Hankintayksikön on edistettävä tiedonsaantia ja hyvän tiedonhallintatavan toteutumista. Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää hankintayksikön asiakirjoilta ja tietojärjestelmissä olevilta tiedoilta asianmukaista saatavuutta, käytettävyyttä ja suojaamista. Näillä edellytyksillä varmistetaan kansalaisten tiedonsaantioikeuksien nopea ja vaivaton toteuttaminen sekä julkisuusperiaatteen turvaaminen.<sup>112</sup>

Hankintayksikön on käsiteltävä tarjousasiakirjapyyntö viivytyksettä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tieto tulisi antaa välittömästi, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun hankintayksikkö on saanut pyynnön. Poikkeuksen viivytyksettömään käsittelyyn oikeuttaa esimerkiksi pyydettyjen tarjousasiakirjojen suuri määrä. Pyydettyjen asiakirjojen määrän ollessa poikkeuksellisen suuri, tieto on annettava viimeistään kuukauden kuluessa.<sup>113</sup>

Mikäli hankintayksikkö kieltäytyy antamasta tietoa tarjousasiakirjasta, päätös on perusteltava<sup>114</sup>. Perusteluista on ilmentävä kieltäytymisen syy sekä tieto, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi päätökseen on sisällytettävä tiedustelu, haluaako asiakirjan pyytjä asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Hallintolain (434/2003) 45 §:n mukaan myös viranomaisen myönteinen päätös on perusteltava. Hallintolaki on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki, jota sovelletaan valtion ja kunnan viranomaisiin sekä yksityisiin, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä.<sup>115</sup> Sen tarkoituksena on toteuttaa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hankintayksikön päätös asiakirjan julkisuudesta on valituskelpoinen julkisuuslain mukaisesti. Julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätökseen voi hakea muutosta hallintolainkäyttölain tarkoittamalla tavalla hallinto-oikeudessa.<sup>116</sup> Muun hankintayksikön kuin julkisuuslain 4 §:ssä määritellyn viranomaisen päätökseen

---

<sup>112</sup> Heuru 2003: 243.

<sup>113</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 389; Hyvönen ym. 2007: 296.

<sup>114</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 223.

<sup>115</sup> Mäenpää 2013: 317.

<sup>116</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 224.

sovelletaan hankintalain 84 §:n 3 momenttia, jonka mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirin alueella hankintayksikkö sijaitsee.<sup>117</sup>

Asiakirjojen julkisuutta koskevat kysymykset ja tiedon antaminen tarjousasiakirjoista voivat tulla esiin myös markkinaoikeuden käsittelyn kautta. Tietoja asiakirjoista voidaan pyytää markkinaoikeudelta, mikäli asianosainen on tehnyt hankinta-asiasta valituksen markkinaoikeudelle. Markkinaoikeuden soveltaessa hankinta-asian käsittelyyn hallintolainkäyttölakia, oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuteen tulee sovellettavaksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki (381/2007) eli oikeudenkäynnin julkisuuslaki. Oikeudenkäyntiasiakirjoja ovat markkinaoikeudelle tehty valitus sekä valitukseen liittyvät markkinaoikeudelle toimitetut asiakirjat, markkinaoikeuden tekemä päätös ja muut sen laatimat asiaan liittyvät asiakirjat. Markkinaoikeus on antanut useita päätöksiä, joissa se on ratkaissut asianosaisen tiedonsaantioikeuteen liittyvän kysymyksen kilpailijan tarjouksesta osana oikeudenkäyntiä<sup>118</sup>.

Oikeudenkäynnin julkisuuslain 1 §:n mukaan oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei niitä jonkin muun lainkohdan perusteella voida pitää ei-julkisina tai salattavina. Ei-julkisilla asiakirjoilla tarkoitetaan asiakirjoja, jotka eivät ole yleisölle julkisia, mutta joista oikeudenkäynnin asianosaisella on kuitenkin oikeus saada tieto. Salaisiin asiakirjoihin kohdistuu jokin salassapitoperuste, jolloin asiakirja ei ole julkinen edes asianosaiselle. Kaikki markkinaoikeudelle saapuneet asiakirjat ovat siis julkisia, mikäli toisin ei säädetä. Julkisuus alkaa siitä ajankohdasta, kun markkinaoikeus on vastaanottanut asiakirjan. Asiakirjojen julkisuus on tärkeää oikeudenkäynnin uskottavuuden kannalta. Oikeusprosessista ei kuitenkaan tule käyttää keinona hankkia tietoja tarjousasiakirjoista, jonka takia tietyt tarjousasiakirjojen tiedot voidaan oikeudenkäynnissä katsoa salaisiksi.<sup>119</sup>

Oikeudenkäynnin julkisuuslain 8 §:ssä säädetään, että oikeudenkäyntiin toimitettujen asiakirjojen julkisuuteen tulee sovellettavaksi, mitä julkisuuslaissa tai muussa laissa

---

<sup>117</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 802.

<sup>118</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 648.

<sup>119</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 803.

säädetään, jollei oikeudenkäynnin julkisuuslaissa toisin säädetä. Markkinaoikeus ottaa asiakirjojen julkisuuteen kantaa vasta, jos asiakirjoja pyydetään yleisöjulkisuuden perusteella nähtäväksi. Markkinaoikeus tarkistaa asiakirjat aina ennen kuin ne annetaan yleisölle nähtäväksi. Merkittävämpi julkisuusongelma on asianosaisjulkisuus, sillä oikeuden päätöstä ei voida tehdä siten, että asianosainen ei olisi saanut nähdä ratkaisun perusteena olevia tietoja.

Markkinaoikeuden päätöksen lainmukaisuuden lisäksi asianosaiselle on tärkeää, että oikeudenkäyntiprosessi koetaan oikeudenmukaiseksi, riippumattomaksi ja tasapuoliseksi. Asianosaisen kuulemisperiaatteen mukaan asianosaisella on oikeus ennen asiansa ratkaisemista tulla kuulluksi sekä antaa selvityksensä muiden tekemiin vaatimuksiin ja ajaa asiaansa tuomioistuimessa. Kuulemisperiaate on säädetty perustuslain tasolla perusoikeudeksi ja hallintolainkäyttölaissa hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi. Vastavuoroinen hallintoprosessi edellyttää, että asianosaisella on kattava oikeus saada tietoja kaikesta oikeudenkäynnin kohteena olevasta aineistosta, joka koskee asian käsittelyä. Kuulemisperiaate on ehdoton oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytys.<sup>120</sup>

Vaikka julkisuuslain lähtökohtana on asiakirjojen julkisuus, julkisuutta ei kuitenkaan voida toteuttaa niin pitkälle, että kaikki tarjousasiakirjojen tiedot olisivat julkisia. Tarjoajien intressit on otettava huomioon, jonka takia hankintaprosessista ei tule muodostua keinoa hankkia käytännön tietoa toisen yrityksen tavasta tehdä tarjouksia tai kyseisen yrityksen liikesalaisuuksia.<sup>121</sup> Seuraavaksi käsittelemme tarjousasiakirjojen julkisuutta koskevia poikkeuksia.

---

<sup>120</sup> Mäenpää 2013: 928–929.

<sup>121</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 799.

## 5. TARJOUSASIAKIRJOJEN SALASSAPITO

Julkisuuslain salassapitosäädökset muodostavat poikkeuksen tarjousasiakirjojen lähtökohtaiseen julkisuuteen.<sup>122</sup> Asiakirjojen salassapidosta säädetään julkisuuslain kuudennessa luvussa. Julkisuuslain 22 § sisältää perussäännöksen koskien viranomaisen hallussa olevan asiakirjan salassapitoa. Säännöksen mukaan asiakirja on pidettävä salassa jos se on julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen on lain nojalla määrännyt sen pidettäväksi salassa. Lisäksi asiakirja on pidettävä salassa, jos se sisältää tietoja, joita koskee lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Tiedonsaantia ei saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta, eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeen.

Asiakirjan salassapito on mahdollista vain välttämättömästä syystä, millä tarkoitetaan painavaa ja hyväksyttävää perustetta asiakirjan salaamiselle. Hyväksyttävänä syynä voitaisiin pitää esimerkiksi merkittävien yleisten tai yksityisten intressien suojaamista tai toisen perusoikeuden edistämistä.<sup>123</sup> Salassapito palvelee yleensä joko yksityisen tai julkisen vallan taloudellista etua.<sup>124</sup> Hankintaprosessin osalta sovellettavaksi tulevat useimmiten salassapitosäännökset, jotka koskevat julkista taloudellista etua sekä julkisia liikesalaisuuksia, yksityisiä liike- ja ammattisalaisuuksia tai tutkimus- ja kehittämistyön salassapitoa.<sup>125</sup> Asiakirjojen salassapitoperusteista säädetään julkisuuslain 24 §:ssä.

Salassapito on usein vain osittaista. Asiakirja saattaa osittain sisältää salassa pidettäviä tietoja, mutta tämä ei oikeuta pitämään koko asiakirjaa salassa. Julkisuuslain 10 §:n mukaan tieto on tällöin kuitenkin annettava asiakirjan muista osista, jotka eivät sisällä salassa pidettävää tietoa. Salassapitovelvollisuus koskee asiakirjassa olevaa salassa pidettävää tietoa, ei salassa pidettävää tietoa sisältävää asiakirjaa kokonaisuudessaan. Harkittaessa tiedon antamista hankinta-asiakirjoista on tulkintatilanteissa huomioitava julkisuuden ensisijaisuus ja julkisuusperiaatteen tarkoitus. Julkisuusperiaatetta pidetään

---

<sup>122</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 384; Aalto-Setälä 2008: 800.

<sup>123</sup> Mäenpää 2008: 336.

<sup>124</sup> Mäenpää 2008: 346.

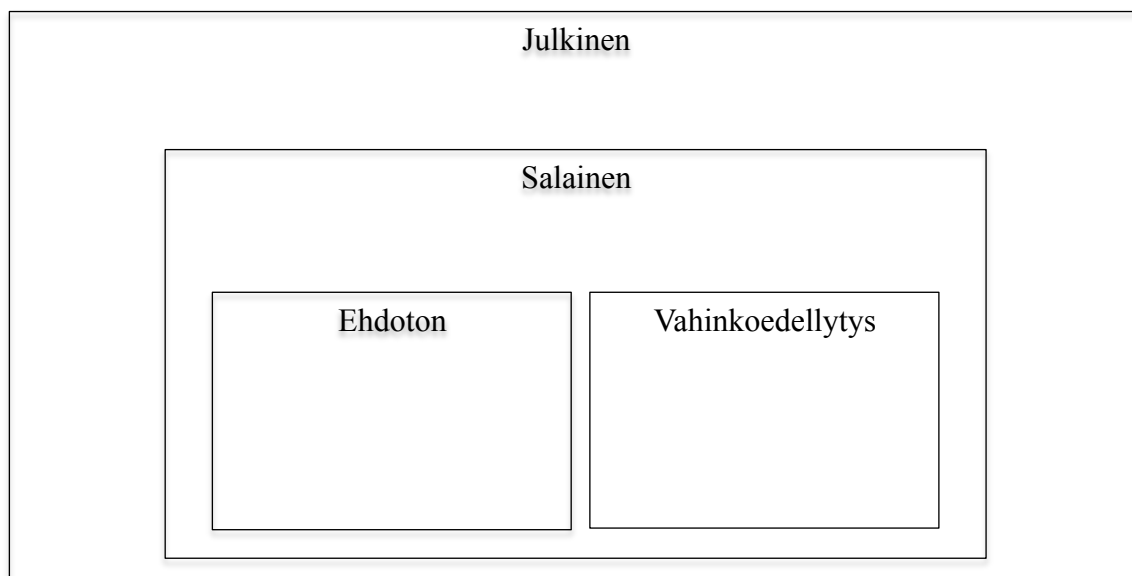
<sup>125</sup> Hyvönen ym. 2007: 289.



pääsääntönä ja salassapitoa poikkeuksena. Mikäli asiakirja katsotaan salaiseksi, salassapitoperuste koskee sekä yleisöä että asianosaisia.<sup>126</sup>

Salassapitoperusteet on jaettu ehdottomiin ja vahingon aiheutumisesta riippuviin salassapitoperusteisiin. Ehdottoman salassapitoperusteen kohdalla asiakirjan salassapito ei riipu siitä, aiheutuisiko sen julkisuudesta vahinkoa. Asiakirja on pidettävä salassa riippumatta tiedon antamisen vaikutuksista.<sup>127</sup> Sen sijaan vahingon aiheutumista edellyttävän salassapitoperusteen kohdalla tiedon antaminen riippuu tiedon antamisen vaikutuksista. Kyseinen salassapitoperuste on jaettavissa kahteen osaan riippuen siitä, onko sen taustalla julkisuus- vai salassapito-olettama. Asiaan, joka muutoin olisi julkinen, salassapitoperusteen edellytyksenä on, että tiedon antamisesta aiheutuisi vahinkoa (julkisuusolettama). Asiaan, joka muutoin olisi pidettävä salassa, tiedon antamisen edellytyksenä on ettei tiedon antamisesta aiheudu vahinkoa (salassapito-olettama).<sup>128</sup> Kuviossa 3 olen havainnollistanut tarjousasiakirjojen salassapidon toteutumista.

#### Tarjousasiakirja



Kuvio 3. Tarjousasiakirjan salassapito

<sup>126</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 222; Hyvönen ym. 2007: 288–299.

<sup>127</sup> Mäenpää 2006: 71.

<sup>128</sup> HE 30/1998 vp. 96.

## 5.1. Liike- ja ammattisalaisuudet

Yksityinen liike- ja ammattisalaisuus kuuluvat ehdottoman salassapitovelvoitteen piiriin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisesti. Salassapitoperusteen piiriin kuuluva tieto on tällöin pidettävä salassa, vaikka tiedon antamisesta ei aiheutuisikaan vahinkoa sille osapuolelle, jota tieto koskee.<sup>129</sup> Hankintaprosessissa liike- ja ammattisalaisuuksien tai muiden elinkeinotoimintaa koskevien tietojen salassapito konkretisoituu ehdokkaiden tai tarjoajien luovuttaessa kyseisiä tietoja hankintayksikölle. Käytännössä liike- ja ammattisalaisuus ovat yleisimmät perusteet tarjousasiakirjan salaamiselle.

Liike- tai ammattisalaisuuden käsitettä ei ole laissa tarkemmin määritelty. Yleisesti liike- tai ammattisalaisuudella tarkoitetaan yrityksen liiketoiminnan kannalta merkityksellisiä tietoja, joita ei ole tarkoitettu yleisön tietoon ja joiden julkisuus saattaisi vaarantaa yrityksen liiketoimintaa. Salassapitosäännöksen tarkoituksena on suojata kilpailijoilta sitä yhtiötä, jota salassa pidettävä tieto koskee. Toisaalta salassapitoperusteen edellytyksenä ei ole, että tiedon julkistaminen aiheuttaisi yritykselle mitattavissa olevaa vahinkoa.<sup>130</sup>

Liikesalaisuudella viitataan yrityksen toimintaan liittyvään osaamiseen tai tietoon. Liikesalaisuudet voivat olla teknisiä tai kaupallisia, mutta ne voivat liittyä myös yrityksen organisaatioon kuten hallintoon, budjetointiin, toimintastrategiaan, tietotaitoon, yrityskokemukseen tai liikeideaan. Ammattisalaisuudella viitataan ammattiin liittyviin taidollisiin salaisuuksiin. Molempien salassapitoperusteiden edellytyksenä on, että tieto tai tekninen osaaminen sisältää jotakin uutta. Lisäksi salassapitoperusteelta edellytetään, että sen hankkiminen on aiheuttanut yritykselle taloudellisia kustannuksia. Salassapitoperusteena ei voida pitää myöskään tietoa, joka on yleisesti tunnettu tai saatavilla julkisista lähteistä.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Hyvönen ym. 2007: 290.

<sup>130</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 384–385.

<sup>131</sup> Hyvönen ym. 2007: 291.

Liike- ja ammattisalaisuuden käsite on määritelty melko laajasti. On kyseenalaistettava, mahdollistaako määritelmä minkä tahansa tiedon, joka ei ole yleisesti kaikkien tiedossa, luokiteltavaksi liike- tai ammattisalaisuudeksi. Toisaalta liike- ja ammattisalaisuuteen kohdistuu salattavan tiedon uutuuden vaatimus. Voidaanko tämän perusteella esimerkiksi yrityksen organisaatiota tai hallintoa pitää liikesalaisuutena, mikäli nämä ovat järjestetty yhtiössä perinteisellä tavalla? Voidaan myös kyseenalaistaa, onko liike- tai ammattisalaisuuden ehdottomalle salassapidolle perusteita, mikäli tiedon julkisuus ei aiheuttaisi tietoa koskevalle yhtiölle vahinkoa.

Hankintayksikkö voi laatimastaan tarjouspyynnöstä riippuen valita voittavan tarjouksen joko alimman hinnan tai kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella.<sup>132</sup> Vertailuhinnoilla tarkoitetaan hankintayksikön itse laskemia tarjousten kokonaishintoja tarjoajien ilmoittamien erilaisten hintakomponenttien perusteella. Hankintayksikön laskiessa tarjousten kokonaishintoja, tarjousten yksikkö-, erillis- ja osahinnat sekä alennusprosentit voivat tulla näin osaksi tarjouksen vertailua.<sup>133</sup>

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan tarjouksissa käytetty vertailuhinta ei ole asianosaiselta salassa pidettävä liike- tai ammattisalaisuus. Tieto vertailun pohjana käytetystä hinnasta on hankintaprosessiin osallistuneille julkinen. Edellytyksenä on, että tarjousten hintaa on käytetty hankintaprosessissa vertailuperusteena ja se on siten voinut vaikuttaa asianosaisten asemaan. Tiedonsaantioikeus vertailuhinnoista ei kuitenkaan koske asianosaista, joka ei ole osallistunut tarjousvertailuun, esimerkiksi mikäli tarjoaja ei ole täyttänyt tarjoajien soveltuvuusvaatimuksia.<sup>134</sup> Säännöksellä hintatiedon julkisuudesta pyritään takaamaan asianosaisten mahdollisuus varmistua hankintapäätöksen oikeellisuudesta.<sup>135</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2000:14 tarjouskilpailuun osallistunut yhtiö pyysi Tampereen yliopistollista sairaalaa toimittamaan pehmapapereita koskevan hankintaprosessin voittaneen tarjoajan tarjousasiakirjat. Yhtiö ei pyynnöstään huolimatta saanut hankintayksiköltä tietoja voittaneen tarjoajan tar-

<sup>132</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 765–766.

<sup>133</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 769–770.

<sup>134</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 647.

<sup>135</sup> HE 182/2010 vp. 24.

jouksesta edes hintatietojen osalta, koska hankintayksikkö oli pitänyt niitä muiden tarjoajien liikesalaisuuksina.

Asiaa ratkaistessaan korkein hallinto-oikeus arvioi, olivatko valittajan pyytämät tiedot vaikuttaneet tai voineet vaikuttaa hankintaprosessin ratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tarjousten yksikköhinnat olivat tietoja, jotka olivat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn siltä osin kuin kysymys oli valittajan ja toisen tarjoajan tarjousten vertailusta. Näillä perusteilla aikaisempi päätös kumottiin siltä osin kuin tietoja pyytäneen tarjoajan hakemus oli hylätty ja asia palautettiin uudelleenkäsiteltäväksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on esimerkki tilanteesta, jossa on harkittu voitaneen tarjouksen yksikköhintojen julkisuutta. Ratkaisussa on arvioitu, ovatko pyydetty tiedot vaikuttaneet tai voineet vaikuttaa asian ratkaisuun. Tapauksessa tietoja pyytäneen tarjoajan oikeusturva ja taloudellinen etu on katsottu liike- tai ammattisalaisuuden suojaamista tärkeämmäksi. Tietoja pyytäneellä yhtiöllä on katsottu asianosaisjulkisuuden perusteella olleen oikeus saada voittaneen tarjoajan yksikköhinnat.

Yleisöjulkisuuden osalta liikesalaisuuden suoja on kattavampi. Esimerkiksi tarjouksen yksikköhinnat eivät ole yleisölle julkisia. Tällöin taloudellisten arvojen suojaaminen on korostunut niin, että perusoikeutena säädetty julkisuusperiaate väistyy yksityisten taloudellisten etujen tieltä. Sen sijaan tarjouksen kokonaishinta on aina julkinen tieto myös yleisölle. Kokonaishinnan yleisöjulkisuus on katsottu tarpeelliseksi johtuen hankintojen edullisuuden vaatimuksesta ja hinnan korostuneesta merkityksestä hankintojen toteuttamisessa.<sup>136</sup>

Asianosainen tarjouksen hintatietoja koskevasta tiedonsaantioikeudesta on usein johdettu virheellinen tulkinta, etteivät tarjouksen hintatiedot voisi olla tarjoajan liikesalaisuuksia. Näin ei kuitenkaan ole, esimerkiksi hinnanmääräytymisperusteet tai muu tarkempi yksilöinti voi rajautua pidettäväksi salassa liike- tai ammattisalaisuuden nojalla. Tarjouksen yksikkö-, erillis- ja osahinnat sekä alennusprosentit ovat tarjoajan liikesalaisuuksia yleisöjulkisuuden osalta.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 381–382; Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 195–196.

<sup>137</sup> Pekkala & Pohjonen 2012: 645.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2007:83 yhtiö pyysi Kaarinan kaupungilta puheliikennepalvelua koskevan hankintaprosessin voittaneen tarjouksen tiedot niiltä osin, kun tarjoaja ei ollut määritellyt tarjouksen sisältävän liike- tai ammattisalaisuuksia. Hankintayksikkö lähetti yhtiölle tarjouksen julkiset osat, mutta tarjouksen hintaliitteet ilmoitettiin liikesalaisuuksiksi voittaneen tarjoajan tahdon mukaisesti.

Tietoja pyytänyt yhtiö ei ollut tarjouskilpailun asianosainen, joten tietoja ei voinut saada asianosaisjulkisuuden nojalla. Tapauksessa oli siten harkittava, oliko tietoja pyytäneellä yhtiöllä oikeus saada tiedot tarjouksen yksikköhinnosta yleisöjulkisuuden nojalla. Ratkaisevaa asiassa oli, olivatko yksikköhinnat salassa pidettäviä liike- tai ammattisalaisuuksia.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tarjouksen hintatiedot eivät olleet yleisölle julkisia. Salassapitoa oli tarkasteltava tarjoajan näkökulmasta, jonka liikesalaisuudesta ja taloudellisen edun suojaamisesta oli kysymys. Tarjouksen yksikköhinnat liittyivät voittaneen tarjoajan elinkeinotoimintaan, joten tarjoajalla oli objektiivisesti arvioitavissa oleva salassapitointressi. Hintojen joutuminen kilpailevien yhtiöiden tietoon olisi antanut kilpailijoille perusteetonta kilpailuetua.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on esimerkki tilanteesta, jossa on arvioitu voittaneen tarjouksen yksikköhintojen yleisöjulkisuutta. Kyseiset yksikköhinnat olisivat voineet olla julkisia prosessin asianosaisille, mutta yleisöjulkisuuden osalta ne on katsottu salassa pidettäviksi. Ratkaisusta on pääteltävissä myös, että hintatietoa voidaan pitää tarjoajan liikesalaisuutena, jonka perusteella yleisöllä ei ole oikeutta saada siitä tietoa.

Vaikka tarjousasiakirjat eivät sisältäisikään tietoja tarjoajan liike- tai ammattisalaisuudesta, ne saattavat sisältää kuitenkin tietoja muusta vastaavasta elinkeinotoimintaa koskevasta tiedosta, jonka tarjoaja haluaa pitää salassa. Tällöin elinkeinotoimintaa koskevaa muuta tietoa voidaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan pitää salassapitoperusteena, jos tiedon antaminen aiheuttaisi tarjoajalle taloudellista vahinkoa. Vahinkoedellytyksen seurauksena on, että tiedon antamisesta aiheutuu mitattavaa haittaa.<sup>138</sup> Hankintayksikön on arvioitava tiedon antamisen vaikutuksia ja huomioitava tarjoajan salassapitotahto.<sup>139</sup> Kyseinen peruste on pidettävä erillään liike- tai ammattisalaisuudesta.

---

<sup>138</sup> Hyvönen ym. 292.

<sup>139</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 802.

Liike- tai ammattisalaisuuden salassapitovelvoitetta voidaan pitää vahvempana verrattuna muiden vastaavien elinkeinotoimintaa koskevien tietojen salassapitoon. Muiden vastaavien elinkeinotoimintaa koskevien tietojen lähtökohtana on asiakirjojen julkisuusolettama, mistä poiketaan vain, mikäli asiakirjojen julkisuus aiheuttaisi tarjoajalle vahinkoa. Lisäksi julkisuuslaissa on säädetty, että mikäli salassapitoperuste vaarantaa kuluttajien terveyden tai ympäristön suojaamisen ja toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomisen, salassapitoperuste saa väistyä.<sup>140</sup>

Muu elinkeinotoimintaa koskeva tieto voi olla yleisesti saatavilla olevaa julkista tietoa. Tieto voidaan kuitenkin katsoa yrityksen kannalta salassapitoperusteeksi, vaikka kyseessä ei olisi varsinainen liikesalaisuus<sup>141</sup>. Vaikka tieto olisi yleisesti saatavilla ja selvitettävissä, sen selvittäminen voi olla hyvinkin työlästä ja aiheuttaa kustannuksia tietoa haluavalle. Mikäli tiedon saisi koottuna tarjousasiakirjasta, kilpailijat saisivat perusteetonta taloudellista etua. Tämän vuoksi hankintayksikön on punnittava sekä salassapito- että julkisuusvelvoitetta yhtäaikaaisesti ja arvioitava kaikkien osapuolten intressejä.

Liike- tai ammattisalaisuus tai muu vastaava liiketoimintaa koskeva tieto voi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan olla peruste salata myös hankintayksikön laatimissa asiakirjoissa olevia tietoja, esimerkiksi mikäli tarjouspyyntö sisältää salassa pidettäviä liikesalaisuuksia. Tällöin tarjoukseen osallistuvat tarjoajat saavat salassa pidettävät tiedot itselleen tarjousten tekemistä varten, mutta ovat velvollisia pitämään kyseiset tiedot salassa.<sup>142</sup> Hankintayksikön liikesalaisuuden määritelmään sovelletaan samaa määritelmää kuin edellä olen esittänyt tarjoajan liike- ja ammattisalaisuudesta.

Hankintayksikön asiakirjojen salassapito toteutuu samalla tavalla kuin tarjousasiakirjojen kohdalla. Liike- ja ammattisalaisuuksien osalta salassapitoperuste on ehdoton, kun taas muiden vastaavien tietojen osalta salassapidon edellytyksenä on vahingon aiheutuminen. Vahingon aiheutumisen edellytyksellä tarkoitetaan, että tiedon antamisen on aiheutettava hankintayksikölle taloudellista haittaa, parannettava kilpailijan asemaa,

---

<sup>140</sup> Hyvönen ym. 2007: 291–292.

<sup>141</sup> Mäenpää 2006: 71.

<sup>142</sup> Hyvönen ym. 2007: 289–290.

heikennettävä hankintayksikön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin, tai muihin mahdollisiin rahoitusjärjestelyihin. Säännös suojaa hankintayksikön omaa taloudellista intressiä.<sup>143</sup>

Hankintayksikön liike- tai ammattisalaisuuden tai muun vastaavaan liiketoimintaa koskevan tiedon suojaamista esiintyy käytännössä harvemmin kuin tarjoajien toimittamien tietojen kohdalla. Hankintayksikön salassa pidettävä tieto voi erittäin poikkeuksellisesti sisältyä hankintayksikön laatimaan tarjouspyyntöön. Tarjouspyynnön sisältäessä hankintayksikön salassa pidettävää tietoa tarjouspyyntö on julkinen vain tarjouksen asianosaisille. Rajoitetussa hankintamenettelyssä tämä tarkoittaa tarjouskilpailuun osallistumaan oikeutettuja tarjoajia. Hankintayksikön on tehtävä salassa pidettävään tietoon merkintä tiedon salassapidosta.

## 5.2. Tutkimus- ja kehittämistyö

Hankintayksikkö voi tilata tarjoajalta tieteellisen tutkimustyön tai teknologian kehittämistyön. Tutkimus- ja kehittämistyöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa yksi tai useampi osapuoli pyrkii kehittämään uutta tietotaitoa ja osaamista<sup>144</sup>. Tutkimus- ja kehittämistyötä koskevat tarjousasiakirjojen tiedot kuuluvat ehdottoman salassapitovelvoitteen piiriin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaisesti, ellei ole ilmeistä, että tiedon antamisesta ei aiheudu haittaa tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle, niiden hyödyntämiselle, arvioinnille, tutkijalle tai sen toimeksiantajalle.

Tutkimussuunnitelma saattaa sisältää tietotaitoa, jota voitaisiin ottaa oikeudettomasti käyttöön, mikäli suunnitelma tulisi asianosaisille julkiseksi. Tämä saattaisi haitata tutkijan työtä tai työn edistymistä, jonka vuoksi asiakirjan julkisuuden rajoittaminen on katsottu tarpeelliseksi. Tutkimus- ja kehittämistyön tulokset voidaan asettaa salassa pidettäväksi, mikäli niiden julkisuudesta on haittaa tutkimus- ja kehittämistyön kohteena oleville. Vaikka tieteellinen tutkimus- tai kehittämistyö ei sisältäisi salassa pidettävää tietoa, hankintayksikkö voi katsoa asiakirjat salassa pidettäväksi myös erityisestä syys-

---

<sup>143</sup> Hyvönen ym. 2007: 290.

<sup>144</sup> Alkio & Wik 2009: 433.

tä, esimerkiksi mikäli tutkimukseen sisältyy hankintayksikön liike- tai ammattisalaisuutta koskevia tietoja.<sup>145</sup>

### 5.3. Henkilötiedot

Hankintayksiköllä on yleensä tarve varmistua, että tarjoaja suoriutuu tavara-, palvelu- tai urakkatoimituksesta. Julkisten hankintojen painopiste on siirtymässä yhä enemmän tavarahankinnoista palveluhankintoihin, sillä palvelutuotantoa ollaan entisestään ulkoistamassa. Mikäli esimerkiksi kunnan palveluiden tuottaminen on päätetty ulkoistaa yksityiselle toimijalle, kyseinen palveluhankinta on kilpailutettava hankintayksikön toimesta. Erityisesti palveluhankinnoissa henkilöstökysymyksillä on korostunut merkitys, sillä palveluiden tuottaminen vaatii henkilökohtaista työsuoritusta.<sup>146</sup>

Henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikenlaisia henkilöä kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen läheisiään koskeviksi. Henkilötietoja käsitellessään hankintayksikön on muistettava huomioida tietosuojan ja julkisuuteen liittyvät velvoitteet. Henkilötietojen käsittelyyn on oltava aina lain mukainen peruste.<sup>147</sup> Henkilörekisteri on useampaa henkilöä koskevia henkilötietoja sisältävä listaus. Henkilötietorekistereiden käsittelystä ja ylläpidosta säädetään henkilötietolaissa (523/1999).

Tarjoajan soveltuvuuden varmistaminen voi tapahtua hankintalain sallimien tarjoajalle asetettavien soveltuvuusvaatimusten avulla. Hankintaprosessin yhteydessä henkilötiedot voivat tulla esiin esimerkiksi henkilöstön pätevyyden esittelyn yhteydessä. Hankintayksikkö voi pyytää hankintalain 59 §:n mukaisesti ehdokasta tai tarjoajaa osoittamaan selvitystä teknisestä suorituskyvystä ja ammatillisesta pätevyydestä. Tarjoaja voi toimittaa tarjousasiakirjojensa yhteydessä esimerkiksi todistukset tarjoajan johtohenkilöiden tai tarjouksen suorituksen toteuttamisesta vastaavien henkilöiden koulutuksesta ja ammatillisesta pätevyydestä.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Hyvönen ym. 2007: 292–293.

<sup>146</sup> Paavilainen & Palo 2008: 19.

<sup>147</sup> Paavilainen & Palo 2008: 19.

<sup>148</sup> Kuusniemi-Laine ym. 2008: 223.



Tarjoajan henkilöstöön kuuluvien työntekijöiden nimet ja heidän suorittamiaan tutkintoja koskevat tiedot ovat tarjoukseen osallistuneille asianosaisille julkisia, mikäli tarjouksen valintaperusteena käytetään henkilöstön pätevyyttä. Henkilötietojen vaikuttaessa tarjousten arviointiin, kyseisiä tietoja voidaan pitää asianosaisille tarpeellisina. Ennen tietojen luovuttamista on selvitettävä tietoja pyytäneen oikeus saada henkilötietoja. Julkisia henkilötietoja, jotka eivät muodosta rekisteriä, tulee aina antaa asianosaisille.<sup>149</sup>

Markkinaoikeuden ratkaisussa 505/09 yhtiö pyysi markkinaoikeutta velvoittamaan Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinokeskusta luovuttamaan logistiikan perustutkinnon koulutushankintaa koskevaan tarjoukseen liittyvät tarjoukset kokonaisuudessaan. Vastauksena asiakirjapyyntöön yhtiölle lähetettiin voittaneen tarjoajan tarjous kaikkine liitteineen, joista oli poistettu salassa pidettävät tiedot. Muun muassa koulutuksessa käytettäväksi ilmoitettujen opettajien ansioluettelot oli ilmoitettu salassa pidettäviksi.

Markkinaoikeus katsoi, että voittaneen tarjoajan tarjouksen salassa pidettäviksi ilmoittamissa asiakirjoissa oli kysymys liike- tai ammattisalaisuuksia sisältävistä tiedoista. Yhtiöllä ei näin ollen ollut oikeutta saada tietoja asiakirjoista. Harkinnassa huomioitiin, että tietoja pyytänyt yhtiö ei ollut yksilöinyt tiedon antamista koskevaa vaatimustaan vaan vaatimus oli luonteeltaan yleinen.

Markkinaoikeuden ratkaisu on esimerkki tilanteesta, jossa henkilöstöä koskevat tiedot eli opettajien henkilöllisyys, koulutus ja ansioluettelot on katsottu salassa pidettäviksi. Markkinaoikeus on arvioinut voittaneelle tarjoajalle tietojen antamisesta mahdollisesti aiheutuvaa haittaa ja katsonut, että voittaneen tarjoajan oikeusturvan sekä liike- ja ammattisalaisuuksien kannalta kyseiset tiedot on katsottava salassa pidettäviksi.

Hankintayksiköllä on oikeus sulkea ehdokas tai tarjoaja pois tarjouskilpailusta, jos hankintayksiköllä on tiedossa tarjoajan syyllistyminen rikokseen. Hankintayksiköllä on oikeus pyytää ehdokasta tai tarjoajaa toimittamaan selvityksiä tai todistuksia koskien tarjoajan syyllistymistä rikokseen. Kyseisiä rikostietoja ovat hankintalain 53 §:ssä mainitut erilaiset petos- ja lahjusrikokset sekä järjestyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset tai hankintalain 54 §:ssä mainitut ammatinharjoittamiseen liittyvät lainvastaiset

---

<sup>149</sup> Paavilainen & Palo 2008: 20–21.

teot. Rikoksiin liittyväksi selvitykseksi hyväksytään Suomen tai muun maan toimivaltaisen viranomaisen antama rikosrekisteriote tai vastaava asiakirja.<sup>150</sup>

Rikosrekisteritietoihin sovelletaan rikosrekisterilakia (770/1993), jonka mukaan rikosrekisteritiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä. Hankintayksiköllä ei ole mahdollisuutta saada kyseisiä tietoja suoraan viranomaiselta, jonka takia ne on pyydetävä tarjoajalta. Tietojen saamisen edellytyksenä on, että tarjoaja käyttää tarkastusoikeuttaan rikosrekisteritietoihinsa ja luovuttaa tietoja hankintayksikölle. Käytännössä rikosrekisteriotteen pyytäminen liitettäväksi tarjousasiakirjaan on erittäin harvinaista.<sup>151</sup>

#### 5.4. Salassapitomerkintä ja tiedon antaminen

Asiakirjan tuleminen julkiseksi ei tarkoita ehdotonta asiakirjaa koskevaa tiedonsaantioikeutta, vaan hankintayksikön on erikseen tarkistettava, sisältyykö asiakirjaan jokin salassapitoperuste. Mikäli salassapitoperuste rajoittaa tiedonsaantioikeutta, hankintayksiköllä on velvollisuus tehdä salassapitopäätös.<sup>152</sup> Julkisuuslain 22 §:n mukaan salassa pidettävää asiakirjaa, sen kopiota tai tulostetta ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle.

Salassapitovelvollisuuteen on säädetty poikkeus julkisuuslain 10 §:ssä, jonka mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saadaan antaa tieto, jos niin erikseen julkisuuslaissa säädetään. Salassapidosta poikkeaminen tarkoittaa, että hankintayksikkö saa antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta tai sen sisällöstä laissa säädettyissä poikkeuksissa. Tiedon antaminen salassa pidettävästä tarjousasiakirjasta on kuitenkin harvinaista.<sup>153</sup> Se voi perustua toimeksiannon tai virka-aputehtävän suorittamiseen, viranomaisen lupaan tai toisen viranomaisen tiedonsaantioikeuteen, kansainväliseen yhteistyöhön, kuluttajan terveyden tai ympäristön suojaamiseen tai haittaa kärsivien oikeuksien suojaamiseen.<sup>154</sup>

<sup>150</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 315–317.

<sup>151</sup> Paavilainen & Palo 2008: 20.

<sup>152</sup> Hyvönen ym. 2007: 288.

<sup>153</sup> Mäenpää 2006: 72

<sup>154</sup> Mäenpää 2006: 77–78.

Viranomainen voi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta myös, jos se taho, jonka suojaamiseksi salassapito on säädetty, antaa suostumuksen tiedon antamiselle. Salassapitoperusteet suojaavat pääasiassa tarjoajien oikeuksia ja etuja. Tarjoajat voivat vapaasti päättää liikesalaisuuksiensa julkisuudesta ja halutessaan antaa luvan luovuttaa niitä koskevia tietoja sivulliselle. Tarjoajan suostumukselta voidaan kuitenkin edellyttää, että suostumus on yksilöity riittävän tarkasti ja ei sisällä tulkinnanvaraisuutta.<sup>155</sup>

Hankintayksikölle saattaa tuottaa vaikeuksia määritellä, sisältääkö tarjous salassa pidettävää tietoa. Yleensä tarjoajaa pyydetään merkitsemään tarjoukseen, mitkä tiedot ovat tarjoajan mukaan salassa pidettäviä. Salassapitomerkintä tulisi tehdä myös tilanteessa, jossa hankintayksikkö ei ole tarjouspyynnössä antanut sitä koskevaa ohjeistusta. Hankintaprosessissa asiakirjan julkisuuteen vaikuttaa tarjoajan mielipide siitä, sisältääkö tarjousasiakirja salassa pidettäviä tietoja. Hankintayksikkö ei kuitenkaan ole sidottu tarjoajan mielipiteeseen, mutta käytännössä sitä noudatetaan.<sup>156</sup> Tarjoajan salassapitotahto ei ole ratkaiseva, vaan hankintayksikön on arvioitava tiedon antamista asianmukaisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2007:83, jota olen jo aikaisemmin käsitellyt, korkein hallinto-oikeus on arvioinut hankintayksikön tiedonantovelvollisuutta voittaneen tarjouksen yksikköhinnoista. Arvioinnissa on ollut keskeisessä asemassa tietoja pyytäneen yhtiön asema hankintaprosessissa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on huomoinut, että voittanut tarjoaja oli osoittanut salassapitotahtonsa merkitsemällä yksikköhinnat liikesalaisuuksikseen. Tämä on selventänyt sitä, että tarjoajalla on ollut intressi suojata salassa pidettäväksi merkitsemäänsä tietoa. Siten tarjoajan salassapitotahto oli harkinnassa otettu huomioon. Tämä vahvistaa käsitystä tarjoajan intressistä suojata salassa pidettäväksi merkitsemäänsä tietoa. Toisaalta hankintayksikön on salassapitoperusteen täytyessä julistettava asiakirja viran puolesta salassa pidettäväksi, vaikka siihen ei sisältyisikään tarjoajan salassapittoa koskevaa merkintää.

Markkinaoikeuden ratkaisussa 531/11 yhtiö pyysi markkinaoikeutta velvoittamaan Kirkkonummen kuntaa luovuttamaan vanhusten tehostettua palveluasumista

<sup>155</sup> Mäenpää 2006: 78.

<sup>156</sup> Kuusniemi-Laine ym. 2008: 196; Pekkala & Pohjonen 2012: 648.

koskevaan tarjoukseen liittyvät julkiset tarjousasiakirjat, joissa ei tarjouksen jättämishetkellä ollut tarjoajan tekemää salassapitomerkintää. Hankintayksikkö ei antanut tietoja pyytäneelle yhtiölle kaikkia tarjoajien toimittamia asiakirjoja, joihin ei oltu tehty salassapitomerkintää, vaan katsoi viran puolesta, että tietyt asiaasiakirjat olivat salassa pidettäviä, vaikka tarjoaja ei ollut sitä vaatinut. Lisäksi hankintayksikön mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ei ollut käytetty tarjousten vertailussa, joten ne eivät olleet vaikuttaneet tietoja pyytäneen yhtiön asemaan.

Markkinaoikeus katsoi, ettei yhtiöllä ollut oikeutta saada tietoja asiakirjoista. Tiedot olivat sisällöltään sellaisia palveluprosesseja koskevia tietoja, että tarjoajilla voitiin objektiivisesti arvioiden katsoa olevan asiakirjoja koskeva salassapitointressi. Tietoja pyytänyt yhtiö oli myös itse ilmoittanut kyseiset asiakirjat salassa pidettäviksi. Harkinnassa huomioitiin myös, että tietoja pyytänyt yhtiö ei ole yksilöinyt tiedon antamista koskevaa vaatimustaan, vaan vaatimus oli luonteeltaan yleinen.

Markkinaoikeuden ratkaisu on puolestaan esimerkki tilanteesta, jossa tietoja pyytänyt yhtiö ei ole oikeutettu saamaan tietoja, vaikka tarjoaja ei ole itse tehnyt tarjousasiakirjoihinsa salassapitomerkintää. Hankintayksikön on viran puolesta katsottava, sisältävätkö tarjousasiakirjat liikesalaisuuksia, vaikka asianosainen olisi jättänyt salassapitomerkinän tekemättä.

Hankintayksikön oikeus päättää tiedon julkisuudesta saattaa vähentää hankintaprosessiin osallistuvien tarjoajien määrää, mikäli tarjoajat pelkäävät arkaluontoisen tiedon joutuvan kilpailijoiden saataville. Tarjousasiakirjojen julkisuus saattaa siten kääntyä sekä tarjoajan että hankintayksikön haitaksi. Tarjoajan kannalta julkisuus rajoittaa hankintayksikölle annettavien tietojen määrää, mikäli on olemassa riski tiedon tulemisesta julkiseksi. Hankintayksikön kannalta tarjoajien ja kilpailun vähentyminen merkitsee hankittavan tuotteen tai palvelun hinnan nousemista ja laadun laskemista.

Hankintalaki antaa hankintayksikölle varsin laajan mahdollisuuden selvittää asianosaisen taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä. Kyse on useasti tarjoajien kilpailukyvyn kannalta arkaluontoisista tiedoista, jonka takia hankintayksiköiden tulisi harkita, millaisia asiakirjoja ja missä muodossa tietoja on tarpeen pyytää sekä miten näitä asiakirjoja käsitellään hankintaprosessin eri vaiheissa.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Turunen 2008: 22.

Hankintayksikön työtä helpottaakseen tarjoajan on tarkoituksenmukaista ilmaista salassapitotahtonsa harkitusti ja rajoittaa salassapitomerkinän käyttämistä vain tietoihin, joiden salassa pitäminen on välttämätöntä. Tämä lisää uskottavuutta, että tarjoajalla on intressi tiedon salaamiseen verrattuna tilanteeseen, jossa on vaadittu liikaa tietoja salassa pidettäväksi. Hankintayksikkö voi katsoa, että tarjoajan salassa pidettäväksi merkitsemiä tietoja ei voida pitää salassa pidettävänä. Tarjoaja ei tällöin välttämättä halua osallistua tarjouskilpailuun, mikäli sen salassa pidettäväksi merkitsemät tiedot tulisivat julkisiksi. Mielestäni esille nousee tällöin kysymys, onko tarjoajalle tarjottava mahdollisuutta vetäytyä tarjouskilpailusta ennen kuin asiakirjat tulevat julkisiksi. Oikeuskirjallisuudessa ei ole käsitelty kyseistä kysymystä, sillä käytännössä salassapitomerkinästä poikkeaminen on harvinaista.

Hankintayksikkö ei välttämättä ole järjestämässään tarjouskilpailussa niin sanotussa riippumattomassa ja puolueettomassa asemassa, vaan sillä saattaa olla intressi suosia tiettyä, esimerkiksi paikallista tarjoajaa. Tästä huolimatta hankintayksikön tulisi valita paras tarjous siten, että tarjousten vertailussa otetaan huomioon kaikki tarjouspyynnössä ilmoitetut valintaan vaikuttavat tekijät. Hankintayksikön valta päättää asiakirjojen salaamisesta saattaa kuitenkin osoittautua ongelmalliseksi ja mahdollistaa lainvastaisten hankintapäätösten tekemisen. Mikäli hankintayksikkö on katsonut tietyn asiakirjan salassa pidettäväksi, muiden tarjoajien mahdollisuus arvioida kaikkia harkinnassa huomioon otettuja asioita ja varmistua salassapitopäätöksen lainmukaisuudesta on heikko.

Asianosaisella olisi luonnollisesti mahdollisuus saattaa hankintapäätös markkinaoikeuden käsiteltäväksi, jolloin asiakirjojen julkisuus tulee hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kyseessä on varsin raskas oikeusturvakeino, kynnys valituksen tekemiseen saattaa olla korkea, kun päätöksen lainmukaisuutta on vaikea arvioida etukäteen. Asian käsittely hallinto-oikeudessa aiheuttaa kustannuksia, eikä asianosainen pysty etukäteen arvioimaan menestymisen mahdollisuuttaan. Tarkoituksenmukaisena ei voida pitää sitä, että asianosainen käynnistää oikeuskäsittelyn pelkästään varmistuakseen, että asiakirjojen salaamista koskevat päätökset ovat lain mukaisia.

Käytännössä oikeusprosessi ei saa johtaa yrityksen liike- tai ammattisalaisuuksien paljastumiseen. Muutoin oikeudenkäynnin aloittamista voitaisiin käyttää keinona hankkia tietoa kilpailijoiden yritystoiminnasta. Myös markkinaoikeuden käsittelyssä, sekä tarjoajan että hankintayksikön on edellä esittämäni tavoin pyrittävä itsenäisesti selvittämään ja merkitsemään asiakirjoihin, mitä tietoja voidaan pitää liike- tai ammattisalaisuuksina tietojen pitämiseksi salassa. Asian ollessa epäselvä markkinaoikeus voi tarvittaessa pyytää hankintayksiköltä tai tarjoajalta lisäselvitystä. Markkinaoikeus ratkaisee salassapitomerkitöjen pohjalta, onko asiakirja tai tieto oikeuden kannan mukaan pidettävä salassa.<sup>158</sup>

Oikeudenkäynnin julkisuuslain 8 §:ssä säädetään, että oikeudenkäyntiin toimitettujen asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon tulee sovellettavaksi mitä julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään, jollei oikeudenkäynnin julkisuuslaissa toisin säädetä. Mikäli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tai yleisen tai yksityisen edun vuoksi on tarpeen, tuomioistuin voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä antaa asiakirjoista tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen.

Käytännössä asianosaisjulkisuus on merkittävin julkisuutta koskeva ongelma markkinaoikeudessa. Oikeuden päätöstä ei lähtökohtaisesti voi tehdä siten, että asianosainen ei olisi saanut nähdä ratkaisun perusteena olevia tietoja. Asianosainen saattaa myös tarvita salassa pidettäviä tietoja voidakseen laatia vastineen asiaan. Tällaisessa tilanteessa asianosaisen intressi syrjäyttää salassapitoperusteen. Oikeudenkäynnin julkisuuslaissa on lähtökohtana varsin laaja asianosaisjulkisuus. Lain 9 §:n 1 momentissa säädetään, että asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta asiakirjasta. Tiedon antamiseksi tiedon täytyy kuitenkin vaikuttaa jollain tavalla asianosaisen asian käsittelyyn. Käytännössä tämä ei sulje kovin monia tietoja asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle, sillä on vaikea arvioida, mitkä seikat voivat olla ratkaisussa olennaisia ja mitkä eivät.<sup>159</sup>

Asianosaisen tiedonsaantioikeutta on kuitenkin rajoitettu oikeudenkäynnin julkisuuslain 9 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyillä poikkeuksilla. Oikeudenkäynnin julkisuuslaissa viitataan julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohtaan, jonka mukaan asianosaisella ei ole

---

<sup>158</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 803.

<sup>159</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 804.

hankintayksikön järjestämässä tarjouskilpailussa oikeutta saada tietoja toisen tarjoajan liike- tai ammattisalaisuudesta tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. Edellytyksenä on, että tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä salassapitosäännöksessä tarkoitetun edun suojaamiseksi, eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.<sup>160</sup>

Tuomioistuimen ei tulisi viran puolesta päättää, millä tiedoilla on merkitystä asian ratkaisemisessa, vaan asianosaisella on oikeus suorittaa kyseinen arviointi itse. Lähtökohtaisesti asianosaisen on saatava tiedoksi kaikki oikeudenkäyntiaineisto, jotta hän kykenee arvioimaan, mikä merkitys milläkin tiedolla on käsiteltävän asian kannalta, eikä tuomioistuin voi suorittaa kyseistä arviointia asianosaisen puolesta. Taustalla vaikuttaa kontradiktorinen periaate, jonka mukaisesti oikeudenkäynti perustuu asianosaisten vastakkainasetteluun: asianosaiset esittävät omat näkemyksensä oikeudenkäyntiaineistosta, kun taas tuomioistuin seuraa käsittelyä puolueettomana ja tekee esitetyn selvityksen perusteella omat johtopäätöksensä asian ratkaisun suhteen.<sup>161</sup>

Periaatteessa asiakirjan salassa pitäminen on tilanteesta riippumatta ristiriidassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten kanssa, kun asianosaisella ei ole mahdollisuutta tutustua kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon. Markkinaoikeuden on tapauskohtaisesti arvioitava, milloin asiakirjan salaaminen on välttämätöntä liikesalaisuuden suojaamiseksi sekä miten salaaminen vaikuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Mikäli asianosainen saa oikeusprosessissa tiedon liike tai ammattisalaisuudesta, kyseistä tietoa ei saa paljastaa tai käyttää omaksi tai toisen hyväksi. Vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkominen on rikoslain nojalla rangaistavaa.

Mikäli hankintayksikkö antaa salassa pidettävän asiakirjan asianosaiselle, joka on oikeutettu saamaan siitä tiedon, hankintayksikön on julkisuuslain 25 §:n perusteella tehtävä salassapitomerkintä. Käytännössä salassapitomerkinällä ei ole salassapitoa luovaa vaikutusta, mutta se on tarpeen hankintayksikön salassapitoa koskevan kannan-

---

<sup>160</sup> Aalto-Setälä ym. 2008: 804.

<sup>161</sup> Mäenpää 2013: 928–929.

oton ilmaisemiseksi.<sup>162</sup> Merkinnästä tulee ilmetä, miltä osin asiakirja on pidettävä salassa ja mihin salassapito perustuu. Hankintayksikkö voi esimerkiksi merkitä asiakirjaan, minkä lainkohdan perusteella asiakirja on pidettävä salassa. Salassapitovelvollisuus sitoo asiakirjasta tiedon saanutta asianosaista.<sup>163</sup>

Asiakirjan salassapito ei kestä loputtomiin. Julkisuuslain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaa ei saa pitää salassa, jos salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut loppuun. Asiakirjaa ei myöskään saa pitää salassa, kun asiakirjan salassa pidettäväksi määrännyt viranomainen on peruuttanut salassapitomääräyksen. Viranomaisen asiakirjan salassapitoaika julkisuuslain 31 §:n 2 momentin mukaan on 25 vuotta, ellei toisin ole säädetty. Valtioneuvosto voi pidentää määräaikaan enintään 30 vuodella, mikäli on ilmeistä että asiakirjan salassapitoajan loppuminen aiheuttaisi määräajan päätyttyä merkittävää haittaa sille, jonka suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.<sup>164</sup>

Hankintayksikön laatimien hankinta-asiakirjojen salassapitoaika lasketaan asiakirjaan merkitystä päivämäärästä tai mikäli päivämäärää ei ole, asiakirjan valmistumisajankohdasta. Tarjoajan hankintayksikölle toimittaman tarjousasiakirjan salassapitoaika lasketaan siitä päivämäärästä, jolloin hankintayksikkö on saanut asiakirjan. Salassapito katsotaan päättyvän myös, kun salassapidolle ei ole enää oikeudellista perustetta. Salassapito päättyy automaattisesti, jos tarjoaja julkaisee salassa pidettävän tiedon. Salassapito päättyy myös, kun on selvää, että tiedon antaminen ei enää aiheuta perusteelle mainittua vahinkoa tai haittaa suojatulle edulle.<sup>165</sup>

### 5.5. Vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellinen vastuu

Hankintaprosessin aikana hankintayksikkö voi saada haltuunsa lukuisia tarjoajien liikesalaisuuksia, jotka se on velvollinen pitämään salassa. Mikäli hankintayksikkö rikkoo

---

<sup>162</sup> HE 30/1998 vp. 101.

<sup>163</sup> Hyvönen ym. 2007: 297.

<sup>164</sup> Mäenpää 2008: 357–358.

<sup>165</sup> Hyvönen ym. 2007: 293.



salassapitovelvollisuuttaan, se voi joutua salassapitovelvollisuuden loukkaamisesta korvausvastuuseen. Hankintayksikön toiminnassa on kyse julkisen vallan käytöstä, joten hankintayksikkö on korvausvastuussa aiheutuneesta vahingosta vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n perusteella. Salassapitovelvollisuuden rikkominen voi tapahtua esimerkiksi siten, että hankintayksikkö soveltaa julkisuuslakia väärin ja paljastaa sivullisille salassa pidettävää tietoa.<sup>166</sup>

Julkista valtaa käytettäessä vahingonkorvausvastuun edellytykset on asetettu korkeiksi, mutta korvausvelvollisuus aiheutetuista vahingoista on normaalia laajempi. Korvausvelvollisuuden edellytyksenä on, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Toisaalta vahingonkorvaus käsittää hyvityksen myös taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Korvausvelvollisuus käsittää siten salassa pidettävän tiedon kuten liikesalaisuuden paljastamisesta aiheutuneet vahingot. Varallisuusvahinkojen korvaaminen on perusteltua, koska hankintayksikön toiminnasta aiheutuneet vahingot ovat pääsääntöisesti taloudellisia.<sup>167</sup>

Yhtiölle aiheutuneen vahingonkorvauksen määrän laskeminen saattaa kuitenkin osoittautua ongelmalliseksi. Käytännössä on vaikea arvioida, mitä vahinkoa salassapitovelvollisuuden rikkomisesta on tarjoajalle aiheutunut. Monesti kysymys on yhtiön tulevan liikevoiton vähenemisestä, jolloin taloudellinen vahinko aktualisoituu vasta tulevaisuudessa.<sup>168</sup> Tämän tyyppistä vahinkoa on vaikea ennustaa. Lisäksi korvattavan vahingon on oltava syy-yhteydessä hankintayksikön toimintaan, jonka perusteella liikesalaisuus on paljastunut. Käytännössä taloudellista vahinkoa kärsineen on vaikea osoittaa, mitkä menetykset ovat johtuneet hankintayksikön toiminnasta.

Viranomaisen salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden rikkominen on rikoslaissa (39/1889) säädetty rangaistavaksi rikoslain 40 luvun 5 §:n perusteella. Kysymys voi olla salassa pidettävän tiedon oikeudettomasta paljastamisesta tai oikeudettomasta käyttämisestä omaksi tai toisen hyödyksi. Virkasalaisuuden rikkominen on rangaistava

---

<sup>166</sup> Mäenpää 2008: 241–242.

<sup>167</sup> Mäenpää 2008: 242.

<sup>168</sup> Mäenpää 2008: 242.

tahallisena ja tuottamuksellisena. Tahallisesta virkasalaisuuden rikkomisesta on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi tai virkamies voidaan myös tuomita viralta pantavaksi, jos hänet katsotaan sopimattomaksi tehtäväänsä. Rikoksen tunnusmerkistö voi täytyä myös huolimattoman toiminnan seurauksena, kuten esimerkiksi asiakirjan huolimattoman säilyttämisen perusteella. Tuottamuksellisesta teosta on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.<sup>169</sup>

Asianosainen, joka on hankintaprosessissa saanut tietoonsa salaisia asiakirjoja ja toimii tahallaan vastoin hankintayksikön määräämää salassapitovelvollisuutta, voi syyllistyä salassapitorikokseen rikoslain 38 luvun 1 §:n perusteella.<sup>170</sup> Tunnusmerkistön täyttymistapoja ovat salassa pidettäväksi määrätyn tiedon paljastaminen sivulliselle taikka sen käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi. Salassapitorikoksen rangaistusteikko on sakosta kahteen vuoteen vankeutta.

---

<sup>169</sup> Mäenpää 2008: 361–362.

<sup>170</sup> Hyvönen ym. 2007: 300.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Hankintayksiköiden julkisilla varoilla toteuttamien hankintojen kustannukset ovat vuosittain miljoonia euroja. Hankinnoilla on erittäin suuri merkitys koko yhteiskunnalle, kansalaisille sekä useille yrityksille. Hankinta-asiakirjojen lähtökohtaista julkisuutta pidetään pääsääntönä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti. Julkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoa koskevien poikkeuksien perusteella.

Julkisuuden ja salassapidon taustalla vaikuttavat tavoitteet ovat keskenään vastakkaisia. Julkisuuden tärkein tarkoitus on turvata hankintayksikön toiminnan avoimuutta ja luotettavuutta, kilpailun toteutumista sekä hankintaan osallistuneiden tarjoajien ja muiden kansalaisten mahdollisuutta valvoa julkisen vallan toimintaa ja julkisten varojen käyttöä. Salassapidon tärkein tarkoitus on tarjoajan taloudellisen edun suojaaminen muilta tarjoajilta tai kilpailijoilta, jotta tarjoajalla on mahdollisuus hankintaprosessiin osallistuaan menestyä markkinoilla.

Asiakirjan julkisuuden ja salassapidon vaikutuksia on arvioitava kolmen osapuolen näkökulmasta: hankintayksikön, asianosaisten eli tarjouskilpailuun osallistuneiden ja sellaisten tarjoajien, joilla olisi ollut tosiasiallinen mahdollisuus osallistua tarjoukseen sekä muiden asiakirjoista tietoja haluavien kannalta. Toimijoilla voi olla sekä asiakirjojen julkisuutta että salassapitoa puoltavia intressejä riippuen toimijan asemasta hankintaprosessissa.

Hankintayksikön kannalta hankintaprosessin julkisuuden tavoitteena on hyvän hallinnon toteuttaminen. Tarjousasiakirjojen julkisuus helpottaa hankintayksikön työtä, koska tarjoajat voivat ottaa mallia hyvin menestyneistä tarjouksista ja näin ollen laatia laadukkaita tarjouksia. Siten julkisuus parantaa myös hankintayksikön toteuttaman hankinnan laatua. Hyvän hallinnon toteutuminen ja demokratian edistäminen ajaa myös kansalaisten etua, sillä se takaa kansalaisten mahdollisuuden valvoa julkisten varojen käyttöä.

Hankintayksiköllä voi olla intressi pitää asiakirja salassa, mikäli kysymys on hankintayksikön omien liike- tai ammattisalaisuuksien tai hankinnan kohteena olevien tutkimus- ja kehittämistyön tulosten suojaamisesta. Toisaalta tarjousasiakirjoja koskevalla salassapitovelvoitteella pyritään turvaamaan tarjoajien halukkuutta osallistua hankintoihin. Mikäli tarjoaja pelkäävät liikesalaisuuksiensa paljastumista tarjouskilpailuun osallistuessaan, tietojen julkisuus vaikuttaisi hankintayksikön kannalta haitallisesti. Tällöin tarjoajat vähenisivät ja hankittavien tuotteiden tai palveluiden hinta nousisi ja laatu laskisi.

Asianosaisten kannalta julkisuudella turvataan asianosaisten mahdollisuutta saada tietoja hankinta-asiakirjoista ja näin ollen valvoa hankintayksikön menettelyn oikeellisuutta sekä omien oikeuksiensa ja etujensa toteutumista. Asiakirjojen julkisuuden johdosta tarjoajat voivat ottaa julkisista tarjousasiakirjoista mallia tarjouksia laatiessaan ja saada paremmat mahdollisuudet menestyä tarjouskilpailussa. Sen sijaan tarjousasiakirjojen salassapitovelvoitteella turvataan tarjoajien liike- ja ammattisalaisuuksia sekä muita arkaluontoisia tietoja. Tavoitteena on turvata tarjoajien kilpailuetua. Siten sekä asiakirjojen julkisuus että salassapito vaikuttavat molemmat omalla tavallaan tarjoajien taloudelliseen etuun sekä menestymiseen markkinoilla.

Julkisuus voidaan jakaa tarjousasiakirjojen tiedonsaantioikeuden osalta yleisö- ja asianosaisjulkisuuteen. Yleisöjulkisuuden perusteella useimmilla on oikeus saada tietoja julkisista asiakirjoista, mutta julkisuuden alkamisajankohta alkaa myöhemmin kuin asianosaisjulkisuuden kohdalla, vasta hankintasopimuksen solmimisen jälkeen. Yleisöjulkisuuden perusteella ei myöskään voi saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista.

Asianosaisjulkisuus on tiedonsaantiin oikeutettujen osalta suppeampi, sillä tietojen julkisuus on rajattu vain hankintaan osallistuneille tai toimijoille, jotka ovat osallistuneet hankintaan, mutta on perusteettomasti rajattu tarjouskilpailun ulkopuolelle. Asianosaisjulkisuuden alkamisajankohta alkaa yleisöjulkisuutta aikaisemmin, hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Asianosaisjulkisuuden perusteella voi saada tietoja myös ei-julkisia asiakirjoja, jos ne ovat vaikuttaneet tai voineet vaikuttaa hankintaprosessissa asianosai-

sen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa toisen tarjoajan liike- tai ammattisalaisuudesta tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. Kokonaishinnan lisäksi myös yksikköhinta ja hintaerittelyt ovat pääsääntöisesti julkisia asianosaisille, koska hankintapäätös on saatettu tehdä näiden hintojen perusteella.

Asiakirjojen tiedonsaantioikeuteen vaikuttaa myös, kuuluuko hankintayksikkö julkisuuslaissa määriteltyihin viranomaisiin vai onko kyseessä esimerkiksi hankintalaissa määritelty muu hankintayksikkö. Hankintalaissa määriteltyyn muuhun hankintayksikköön julkisuuslakia ei sovellettava yleisöjulkisuuden osalta. Julkisuuslaki tulee tällöin sovellettavaksi ainoastaan asianosaisjulkisuuden osalta. Julkisuuslaissa määritellyn hankintayksikön osalta julkisuuslaki tulee sovellettavaksi sekä yleisö- että asianosaisjulkisuuden osalta.

Asiakirjojen julkiseksi tulemiseen vaikuttaa, onko asiakirjan laatinut hankintayksikkö vai tarjoaja. Vaikka julkisuuslain lähtökohtana on hankinta-asiakirjojen julkisuus, käytännössä hankinta-asiakirjat tulevat harvoin julkisiksi välittömästi. Hankintayksikön laatimista hankinta-asiakirjoista vain hankintailmoitus ja tarjouspyyntö tulevat avoimessa hankintamenettelyssä välittömästi yleisöjulkisiksi niiden varmentamishetkestä alkaen. Muiden hankintayksikön laatimien hankinta-asiakirjojen osalta julkisuuden alkamisajankohdasta säädetään tarkemmin julkisuuslaissa.

Hankintayksikön laatimiin asiakirjoihin sisältyy erittäin harvoin salassa pidettäviä tietoja. Poikkeuksen tähän voivat muodostaa tarjouspyyntöön sisältyvät hankintayksikön omat liike- tai ammattisalaisuudet tai tarjouksen täydennyspyyntöön sisältyvät tiedot tarjoajan liike- tai ammattisalaisuuksista. Tarjoajan laatimat tarjousasiakirjat tulevat asianosaisille julkisiksi hankintapäätöksen tekemisen jälkeen ja yleisölle hankintasopimuksen solmimisen jälkeen.

Yleisin tarjousasiakirjojen salassapitoperuste on tarjoukseen sisältyvä tarjoajan liike- tai ammattisalaisuus. Liike- tai ammattisalaisuuden käsitettä ei ole laissa tarkemmin määritelty, mutta yleisesti liike- tai ammattisalaisuudella tarkoitetaan yrityksen liiketoiminnan kannalta merkityksellisiä tietoja, jotka eivät ole tarkoitettu yleisön tietoon. Liikesalai-



symysten kohdalla. Hankintayksiköillä olisi tarvetta selkeille toimintaohjeille julkisuuden arviointia varten.

## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

Aalto-Setälä, Ilkka, Antti Aine, Petri Lehto, Julius Parikka, Anne Petäjaniemi-Björklund, Markku Stenborg & Pertti Virtanen (2008). Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. Helsinki: Tietosanoma.

Aarto Markus, Tuomas Aho, Juha Regelin, Jaakko Uotila & Tuomo Vatanen (2009). Hankintasopimus: käytännön käsikirja. Helsinki: Edita.

Alkio, Mikko & Christian Wik (2009). Kilpailuoikeus. Helsinki: Talentum.

Council of Europe (2003). Access to official documents: Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum. Strasbourg: Council of Europe. Saatavissa 7.1.2014: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2003\)003\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2003)003_en.pdf).

Council of Europe (2014). Recommendation No R(81)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information Held by Public Authorities. Saatavissa 7.1.2014: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/CM/Rec\(1981\)019\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/CM/Rec(1981)019_en.asp#TopOfPage).

Dimoulis, Anna (2012). Tarjousasiakirjoihin sisältyvän elinkeinotoimintaa koskevan tiedon suoja julkisissa hankinnoissa. Helsinki Law Review 2012: 1, 5–38.

Eskola, Saila & Erkkö Ruohoniemi (2011). Julkiset hankinnat. Juva: WSOY.

Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen (2011). Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro.

Hankintailmoitukset (2014). Hankintailmoitusten tilastot. Saatavissa 7.1.2014: [http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot\\_2012](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot_2012).

Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita.



- Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Talentum.
- Husa, Jaakko, Teuvo Pohjolainen (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Hyvönen, Olli, Kaija Kess, Tero Piisi, Heikki Tuomela & Jaakko Uotila. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä (2007). Helsinki: Edita.
- Kuusniemi-Laine, Anna & Pilvi Takala (2008). Julkiset hankinnat: käsikirja. Helsinki: Edita.
- Markkinaoikeus (2014). Markkinaoikeuden esittely. Saatavissa 07.01.2014: <http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/markkinaoikeudenesittely.html>.
- Mäenpää, Olli (2013). Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro.
- Mäenpää, Olli (2008). Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOY.
- Mäenpää, Olli (2006). Liikesalaisuudet viranomaisen toiminnassa. Teoksessa: Edilex 2006, 66–80. Toim. Mikko Virtanen. Edita Publishing.
- Paavilainen, Mika & Seija Palo (2008). Julkiset hankinnat: Tietosuoja huomioitava julkisissa hankinnoissa. Tietosuoja: Tietoturvan ja tietosuojan erikoislehti 2008: 2, 18–21.
- Pekkala, Elise & Mika Pohjonen (2012). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma.
- Tuori, Kaarlo (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa: WSOY.
- Turunen, Veijo (2008). Julkiset hankinnat: Asiakirjojen julkisuuteen selkeämmät ohjeet. Tietosuoja: Tietoturvan ja tietosuojan erikoislehti 2008: 2, 22–23.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014a). Julkiset hankinnat, hankintalainsäädännön kokonaisuudistus. Saatavissa 16.1.2014: [http://www.tem.fi/kuluttajat\\_ ja\\_ markkinat/ julkiset\\_ hankinnat/ hankintalain\\_ kokonaisuudistus](http://www.tem.fi/kuluttajat_ ja_ markkinat/ julkiset_ hankinnat/ hankintalain_ kokonaisuudistus).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014b). Julkiset hankinnat, kynnysarvot. Saatavissa 16.1.2014: [http://www.tem.fi/kuluttajat\\_ ja\\_ markkinat/ julkiset\\_ hankinnat/ kynnysarvot](http://www.tem.fi/kuluttajat_ ja_ markkinat/ julkiset_ hankinnat/ kynnysarvot).

Wikström, Kauko (2006). Yleiset opit verotuksessa ja vero-oikeudessa. Turku: Turun yliopisto.

**Virallislähteet**

EUVL L 134, 30.4.2004. Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

COM (2011) 896. Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 15. tammikuuta 2014 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisista hankinnoista.

HE 182/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

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

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 69/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.

HE 154/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

**Oikeuskäytäntö**

KHO 2007:83

KHO 2000:14

MAO 608/11

MAO 531/11

MAO 505/09