



**TURUN
YLIOPISTO**
Kauppakorkeakoulu

Hankintayksikön harkintavalta valintavaiheessa

Yritysjuridiikka,
Laskentatoimen ja rahoituksen laitos
Pro gradu -tutkielma

Laatija:
Teemu Laaksonen

Ohjaaja(t):
Professori Reijo Knuutinen

3.5.2026

Turku

Opiskelijan lausunto tekoölyn käytöstä tähän tutkielmaan liittyen:

Olen käyttänyt tekoälyä hyödyntäviä työkaluja tätä tutkielmaa kirjoittaessani. Tämä käyttö on dokumentoitu tutkielman liitteessä. Vakuutan, että tekoälyä käytettiin yliopiston ohjeistuksen mukaisella tavalla.

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Yritysjuridiikka

Tekijä(t): Teemu Laaksonen

Otsikko: Hankintayksikön harkintavalta valintavaiheessa

Ohjaaja(t): Professori Reijo Knuutinen

Sivumäärä: 116 sivua (+ liite 1 sivu)

Päivämäärä: 3.5.2026

Tiivistelmä

Tutkielma tarkastelee julkisen hankintamenettelyn valintavaihetta, jossa arvioidaan tarjoajan kapasiteettia ja soveltuvuutta, tarjoajan luotettavuutta poissulkemisperusteiden valossa sekä tarjouksen vähimmäismukaisuutta. Aiheen taustalla on hankintaoikeuden keskeinen jännite. Hankintayksikön on voitava hallita sopimusriskiä ja varmistaa menettelyn uskottavuus, mutta samalla valintavaiheessa tehdyt ratkaisut voivat kaventaa kilpailua ja markkinoillepääsyä kaikkein voimakkaimmin. Tarkastelu kohdistuu tavanomaisiin Suomen hankintalain mukaisiin, kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin EU-oikeudellisessa kehyksessä.

Tutkielman päätutkimuskysymys on, miten julkisen hankintayksikön harkintavalta jäsentyy ja rajoittuu valintavaiheessa EU-oikeuden ja suomalaisen hankintalainsäädännön kehyksessä. Tätä täsmennetään kysymyksillä siitä, milloin harkinta on sidottua, milloin ohjattua ja milloin kyse on rajatusti laajasta harkinnasta, miten hankintaoikeudelliset periaatteet rajaavat harkintaa, miten valintavaiheen eri arviointikehikot on erotettava toisistaan ja millä menettelyllisillä keinoilla harkinnan lainmukaisuus ja jälkikäteinen arvioitavuus voidaan varmistaa.

Tutkielma on oikeusdogmaattinen ja systematisoiva de lege lata -tutkimus. Aineisto koostuu hankintalain (1397/2016), yleisestä hankintadirektiivistä (2014/24/EU), unionin tuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden oikeuskäytännöstä, lainvalmisteluaineistosta sekä oikeuskirjallisuudesta. Tutkielman tavoitteena on tulkita ja jäsentää voimassa olevaa oikeutta sekä koota hajallaan oleva sääntely ja oikeuskäytäntö johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi, joka tekee valintavaiheen oikeudellisen rakenteen näkyväksi.

Tutkielman päätuloksena on, että valintavaiheen harkintavalta muodostuu useasta oikeudellisesti erotettavasta arvioinnista, joiden käyttöä voidaan kontrolloida päätöksentekoketjun eri vaiheissa. Harkinnan laji ja sallitut oikeusvaikutukset määräytyvät sen mukaan, kuuluuko kysymys soveltuvuuden, luotettavuuden ja poissulkemisen vai tarjouksen vähimmäismukaisuuden arviointikehikkoon. Avoimuus, ennakoitavuus, tasapuolisuus, syrjimättömyys ja suhteellisuus toimivat sekä ennakkollisina että jälkikäteinä rajoina, ja oikeudellisesti kestävä ratkaisu edellyttää instrumenttikuria eli puutteen oikeaa luokittelua, oikean menettelyinstrumentin valintaa sekä ratkaisuketjun asianmukaista perustelemista ja dokumentointia. Vaiheistettu todentaminen ei saa johtaa siihen, että määräajan jälkeen luodaan puuttunut soveltuvuus, luotettavuus tai tarjouksen vähimmäismukaisuus, ja keskeyttäminen jää valintavaiheessa viimesijaiseksi korjausreitiksi. Tutkielman synteessä esitetään valintavaiheen kompassi, joka auttaa hankintayksikköä, tarjoajaa ja tuomioistuinta kohdentamaan harkinnan oikeaan arviointikehikkoon.

Avainsanat: julkiset hankinnat, julkinen hankinta, hankintaoikeus, hankintayksikön harkintavalta, valintavaihe, instrumenttikuri, soveltuvuusvaatimukset, poissulkemisperusteet, tarjouksen vähimmäismukaisuus, suhteellisuusperiaate, self-cleaning, perustelu- ja dokumentointivelvollisuus

SISÄLLYS

1	Johdanto	9
1.1	Aihe, tausta ja tutkimusongelma	9
1.2	Tutkimuskysymykset ja tutkielman tavoite	10
1.3	Rajaukset	11
1.4	Keskeiset käsitteet	12
1.5	Aineisto ja menetelmä	13
1.6	Tutkielman rakenne	15
2	Harkintavallan normatiivinen perusta ja arviointikehikko	16
2.1	Harkintalajit	16
2.1.1	Harkintavalta hankintaoikeudessa	16
2.1.2	Kolmiportainen jäsenitys	17
2.1.3	Sidottu harkinta	17
2.1.4	Ohjattu harkinta	18
2.1.5	Rajatusti laaja harkinta	20
2.1.6	Valintavaiheen rajanvedot	20
2.2	Harkintavallan normiperusta ja rajat	21
2.2.1	Normihierarkia ja oikeussuoja	21
2.2.2	Periaatteet pelisääntöinä	22
2.2.3	Kilpailun keinotekoinen kaventaminen	22
2.2.4	Menettelylliset ja ajalliset rajat	23
2.3	Avoimuus ja ennakoitavuus	24
2.3.1	Omien sääntöjen sitovuus	24
2.3.2	Perustelujen jäljitettävyys	26
2.3.3	Puitejärjestelyn ennakoitavuus	26
2.4	Tasapuolisuus ja syrjimättömyys	27
2.4.1	Rinnastettavuus ja objektiivinen perustelu	27
2.4.2	Menettelyllinen tasapuolisuus	28
2.4.3	Aktiivinen selvittämisvelvollisuus	28
2.4.4	Etuyhteydet ja tarjousyhteistyö	29
2.5	Suhteellisuusperiaate	30
2.5.1	Suhteellisuuden lähtökohdat	30
2.5.2	Keinon soveltuvuus	31
2.5.3	Välttämättömyys	31

2.5.4	Oikeasuhtaisuus ahtaassa merkityksessä	31
2.5.5	Arviointirunko	32
2.6	Tuomioistuinvalvonta	32
2.6.1	Valvonnan lähtökohdat	32
2.6.2	Harkintavallan laatu ja kontrolli	33
2.6.3	Toimivalta ja valituskelpoisuus	35
2.6.4	Oikeussuojan ajoitus	36
2.6.5	Perusteluvollisuus ja dokumentaatio	37
2.6.6	Kontradiktorisuus ja kontrolloitavuus	37
3	Tarjoajan kapasiteetti ja soveltuvuusvaatimukset	39
3.1	Valintavaiheen normiperusta ja vaiheistus	39
3.1.1	Portinvartijafunktio	39
3.1.2	Soveltuvuuskehikon rajanveto muihin arviointikehiköihin	39
3.1.3	Soveltuvuusvaatimusten avoimuus ja ennakoitavuus	40
3.1.4	Soveltuvuuden vaiheistettu todentaminen	41
3.1.5	Menettelytekninen järjestys	42
3.2	Taloudelliset vähimmäisvaatimukset	42
3.2.1	Liikevaihtokatto ja suhteellisuus	42
3.2.2	Talousindikaattorit ja kokonaiskynnys	44
3.2.3	Luottoluokitus ja vakavaraisuus	44
3.2.4	Todentaminen ja vastaava selvitys	46
3.3	Tekniset ja ammatilliset vaatimukset	46
3.3.1	Vaatimus ja todentaminen	46
3.3.2	Laatujärjestelmät ja varmennus	48
3.3.3	Riskiperusteinen kalibrointi	49
3.3.4	Referenssien ajallinen rajaus	49
3.3.5	Referenssien kasautuminen ja maantiede	50
3.3.6	Pätevyysjärjestelmät ja vastaavuus	51
3.3.7	Kielellinen kynnys	52
3.4	Voimavaroihin tukeutuminen	52
3.4.1	Tukeutumisen lähtökohdat	52
3.4.2	Alihankinta ja ryhmittymä	53
3.4.3	Näyttö ja muotovaatimukset	54
3.4.4	Voimavarayksikön korvaamisen aineelliset edellytykset	55
3.4.5	Kokemus ja henkilöstöressurssit	56
3.4.6	Näytön ajoitus	57
4	Tarjoajan luotettavuus ja poissulkemisharkinta	60

4.1 Luotettavuusarvion lähtökohdat	60
4.1.1 Luotettavuusarvion tehtävä	60
4.1.2 Suhteellisuus poissulkemisessa	60
4.1.3 Arvioinnin autonomia	61
4.1.4 Kilpailunvastainen yhteistyö ja sidossuhteiset tarjoukset	62
4.2 Pakolliset poissulkemisperusteet	62
4.2.1 Poissulkemisen perusrakenne	62
4.2.2 Rikosperusteet	63
4.2.3 Verojen ja maksujen laiminlyönti	64
4.2.4 Pakollisen poissulkemisen rajat	65
4.2.5 Näyttö ja todentaminen	65
4.2.6 Soveltamisalan rajaus	66
4.3 Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet	67
4.3.1 Harkinnan lähtökohdat	67
4.3.2 Automaation kielto	68
4.3.3 Tunnusmerkistö, suhteellisuus ja korjaavat toimet	70
4.3.4 Luotettavuuden teemat	72
4.3.5 Ajallinen ulottuvuus	73
4.3.6 Toimijarakenteet ja lievemmät keinot	74
4.4 Korjaavat toimenpiteet	76
4.4.1 Arvioinnin rakenne	76
4.4.2 Oikeus esittää toimenpiteet	77
4.4.3 Korjaavien toimien sisältö ja näyttökynnys	80
4.4.4 Riittävyden arviointi ja evidenssikartta	81
4.4.5 Korjaavien toimien ajallinen ulottuvuus	83
5 Valintavaiheen menettelykeinot ja oikeusvaikutukset	85
5.1 Tarjouksen vähimmäismukaisuuden rajanveto	85
5.1.1 Mukaisuuden paikka valintavaiheessa	85
5.1.2 Tarjouksen vähimmäismukaisuus ja korjattavuus	85
5.1.3 Kehikkojen rajatapaukset	88
5.1.4 Oikeusvaikutusten kohdentuminen	89
5.2 Menettelyllinen instrumenttikuri	89
5.2.1 Instrumentin valinta	89
5.2.2 Vaiheistetun todentamisen käyttöedellytykset	90
5.2.3 Täsmennys ja täydentäminen	92
5.2.4 Kuuleminen ja symmetria	93
5.2.5 Voimavarayksikön korvaaminen menettelyinstrumenttina	95
5.2.6 Perusteluvollisuus instrumenttivalinnassa	96

5.3 Keskeyttäminen valintavaiheessa	99
5.3.1 Keskeyttämisen lähtökohdat	99
5.3.2 Olennaisen muutoksen kieltö	100
5.3.3 Todellinen ja perusteltu syy	101
6 Johtopäätökset	104
6.1 Vastaus päätutkimuskysymykseen	104
6.2 Vastaukset apukysymyksiin	105
6.2.1 Harkinnan asteet	105
6.2.2 Periaatteet ja osallistumiskynnys	105
6.2.3 Arviointikehikot ja instrumenttikuri	106
6.2.4 Menettelylliset takeet ja korjauskeinot	107
6.3 Valintavaiheen kompassi	108
6.4 Merkitys, rajat ja jatkokysymykset	108
6.5 Lopullinen johtopäätös	109
Lähteet	111
Liitteet	117
Liite 1 Selvitys tekoälyn käytöstä	117

Lyhenteet

ESPD	yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
MAO	markkinaoikeus
mom.	momentti
RALA	Rakentamisen Laatu RALA ry
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SoR	standard of review
vp	valtiopäivä

1 Johdanto

1.1 Aihe, tausta ja tutkimusongelma

Julkiset hankinnat ovat markkinoita avaava kilpailujärjestelmä, julkisten varojen käytön oikeudellinen kehys ja sopimusriskin hallinnan väline. Lopputulokseen vaikuttaa jo se, ketkä voivat osallistua kilpailuun ja millä edellytyksillä heidän tarjouksensa otetaan mukaan menettelyyn. Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena on siksi hankintamenettelyn valintavaihe, jota voidaan luonnehtia menettelyn portinvartijavaiheeksi. Valintavaiheessa ratkaistaan yhtä aikaa markkinoillepääsy, sopimusriskin hallinta ja menettelyn oikeudellinen legitimitetti.

Valintavaihe koostuu useasta normatiivisesti erilaisesta arvioinnista. Kyse ei ole vain yleisestä soveltuvuustarkastuksesta. Ensimmäinen arviointikehikko koskee tarjoajan kapasiteettia ja soveltuvuutta. Siinä arvioidaan, onko toimijalla taloudelliset, tekniset ja ammatilliset edellytykset toteuttaa hankintasopimus. Toinen kehikko koskee tarjoajan luotettavuutta poissulkemisperusteiden valossa. Siinä arvioidaan, onko toimijan asemassa tai menettelyssä sellaisia seikkoja, jotka estävät sen ottamisen mukaan kilpailuun tai edellyttävät sen luotettavuuden arviointia korjaavien toimenpiteiden valossa. Kolmas kehikko koskee tarjouksen vähimmäismukaisuutta siltä osin kuin kyse on vertailukelpoisuuden ja vaihejaon edellytyksistä. Kehikot eroavat toisistaan sisällön lisäksi siinä, mitä menettelyinstrumentteja niissä voidaan käyttää ja millaisia oikeusvaikutuksia puutteista seuraa.

Valintavaiheessa tiivistyy hankintaoikeudellinen perusjännite. Hankintayksikön on voitava varmistua siitä, että sopimus voidaan toteuttaa asianmukaisesti, sopimuskumppani on luotettava ja menettely säilyy uskottavana. Valintavaiheessa tehdyt ratkaisut rajaavat kilpailua kaikkein välittömimmän. Liian ankarat soveltuvuusvaatimukset, epäselvät todentamisedellytykset, väärään arviointikehikkoon sijoitettu puute, liian pitkälle menevä täsmennys tai automaattinen poissulkeminen tilanteessa, jossa sääntely edellyttäisi tapauskohtaista punnintaa, voivat perusteettomasti rajoittaa markkinoillepääsyä. Ne voivat myös vääristää kilpailuasetelmaa tai johtaa riskin virheelliseen arviointiin.

Tutkimusongelma koskee sitä, millaista harkintavaltaa hankintayksiköllä valintavaiheessa on ja miten tämä harkintavalta oikeudellisesti rakentuu. Harkinnan sisältö vaihtelee päätöstyyppin mukaan. Joissakin tilanteissa seuraus on sidottu, toisissa arviointi perustuu periaatteiden ohjaamaan punnintaan, ja joissakin harkinta on laajempaa, mutta edelleen aineellisesti ja menettelyllisesti rajattua. Avoimuus ja ennakoitavuus, tasapuolisuus ja syrjimättömyys sekä suhteellisuus rajaavat tätä harkintaa. Ne toimivat sekä menettelyn ennakollisina pelisääntöinä että ratkaisujen jälkikäteisen kontrollin mittapuuna.

Valintavaiheen sääntelyä, oikeuskäytäntöä ja käytännön työvälineitä tarkastellaan usein erillisinä kysymyksinä. Tällöin helposti hämärtyy, että saman havaittavan puutteen oikeudellinen merkitys riippuu siitä, mihin arviointikehikkoon se kuuluu ja millä instrumentilla siihen lain mukaan voidaan reagoida. Tutkielman kantava väite on, että valintavaiheen harkintavaltaa on tarkasteltava päätöksentekoketjuna. Ensin on tunnistettava oikea arviointikehikko, sen jälkeen määritettävä harkinnan laji, valittava sallittu menettelyinstrumentti ja lopuksi annettava oikea oikeusvaikutus. Tätä yhdenmukaisuutta kutsutaan tässä tutkielmassa instrumenttikuriksi. Instrumenttikuri tukee lainmukaista, ennakoitavaa ja kontrolloitavaa harkintaa.

Yritysjuridiikan näkökulmasta valintavaihe on olennainen, koska se määrittää yrityksen markkinoillepääsyä, tarjousstrategiaa, soveltuvuusnäytön järjestämistä ja oikeussuojariskiä jo ennen varsinaista tarjousten vertailua. Näin valintavaiheen harkintavalta ei ole vain hankintayksikön menettelyllinen kysymys, vaan se vaikuttaa suoraan myös siihen, millaisin oikeudellisin ehdoin yritys voi osallistua julkisiin hankintamarkkinoihin.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkielman tavoite

Päätutkimuskysymys on, miten julkisen hankintayksikön harkintavalta jäsentyy ja rajoittuu valintavaiheessa EU-oikeuden ja suomalaisen hankintalainsäädännön kehyksessä?

Apukysymykset:

1. Missä valintavaiheen tilanteissa harkinta on sidottua, missä ohjattua ja missä rajatusti laajaa?
2. Miten avoimuus, ennakoitavuus, tasapuolisuus, syrjimättömyys ja suhteellisuus rajaavat osallistumiskynnystä ja poissulkemista?
3. Miten valintavaiheen kolme arviointikehikkoa, kapasiteetti ja soveltuvuus, luotettavuus ja poissulkeminen sekä tarjouksen vähimmäismukaisuus, erotetaan? Miksi tämä luokittelu ratkaisee sallitut menettelykeinot ja oikeusvaikutukset?
4. Mitkä menettelylliset keinot varmistavat, että harkinta on lainmukaista ja ratkaisun perusteet ovat myöhemmin arvioitavissa, vaiheistetun todentamisen, täsmentämisen ja täydentämisen, kuulemisen sekä perustelu- ja dokumentointivelvollisuuden avulla?

Tutkielman tavoite on de lege lata -luonteinen. Tarkoituksena on tulkita ja jäsentää voimassa olevaa oikeutta sekä kuvata valintavaiheen harkintavaltaa niin, että sen oikeudellinen rakenne käy selvästi ilmi. Tutkielma pyrkii tarjoamaan valintavaiheen ratkaisuihin selkeän jäsennyksen, jonka avulla

hankintayksikkö, tarjoaja ja tuomioistuin voivat tunnistaa oikean arviointikehikon, harkinnan lajin sekä kulloinkin kyseeseen tulevat menettelylliset keinot ja oikeusvaikutukset. Tutkielman arvo perustuu siihen, että hajallaan oleva sääntely ja oikeuskäytäntö kootaan johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi.

1.3 Rajaukset

Säädös- ja sektorirajaus

Tarkastelu kohdistuu ensisijaisesti 1.1.2017 voimaan tulleen hankintalain mukaiseen tavanomaisten hankintojen oikeustilaan, koska ajallisesti sovellettava normikehys määräytyy hankintamenettelyn aloitusajankohdan perusteella.¹ Erityisalojen hankintoja koskeva sääntely muodostaa oman normikehyksensä, vaikka erityisalojen valintavaiheessa voidaan tietyiltä osin hyödyntää hankintalain poissulkemis- ja soveltuvuussääntelyä.² Aiempaa oikeuskäytäntöä ja erityisalojen aineistoa käytetään tässä vain rajattuna tulkintatukena siltä osin kuin viittaus koskee periaate-, rakenne- tai prosessitason kysymystä.

Kynnysarvorajaus

Tarkastelu kohdistuu hankintoihin, joiden ennakoitu arvo ylittää hankintalain mukaiset kansalliset kynnysarvot. Tähän joukkoon kuuluvat kansalliset hankinnat eli EU-kynnysarvon alittavat mutta kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat, joihin sovelletaan hankintalain 11 luvun säännöksiä. Lisäksi siihen kuuluvat EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat, joissa valintavaiheen yksityiskohtainen normiperusta rakentuu hankintalain II osan ja direktiivin 2014/24/EU varaan. Tutkielman oikeusdogmaattinen pääkehys jäsenetään kuitenkin pääosin EU-kynnysarvon ylittävän sääntelyn kautta, koska se muodostaa valintavaiheen tarkimmin normitetun ja oikeuskäytännössä jäsenyenneimmän mallin. Myös kansalliset hankinnat ovat mukana. Niiden osalta tarkastelussa osoitetaan erikseen ne kohdat, joissa lainsäätäjä on jättänyt hankintayksikölle väljemmän liikkumavaran, soveltuvuusvaatimusten todentamisessa, poissulkemisperusteiden käyttämisessä ja korjaavien toimenpiteiden arvioinnissa. Tämä johtuu siitä, että 99 § erottaa kansalliset hankinnat omaan menettelykehikkoonsa. Lisäksi 105 § näyttää lainsäädäntötasolla, ettei EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen

¹ Hankintalaki 1397/2016 173 § 1 momentti ja 174 § 6 momentti; HE 108/2016 vp, s. 248. Ajallisesti sovellettava normikehys määräytyy hankintamenettelyn aloitusajankohdan, ei ratkaisun antopäivän, perusteella. Hankintamenettely katsotaan aloitetuksi hankintailmoituksen julkaisemishetkellä; jos hankinnassa ei edellytetä hankintailmoitusta, ratkaisu ajankohta on tarjouspyynnön tai neuvottelukutsun lähettäminen taikka neuvottelujen aloittaminen.

² Erityisalojen hankintalaki 1398/2016 83 § 1 ja 2 momentti sekä 84–86 §; direktiivi 2014/25/EU 80 artiklan 1 ja 3 kohta; HE 108/2016 vp, s. 272–273. Ks. HE 108/2016 vp, s. 272, jonka mukaan erityisalojen hankintayksikkö voi 83 §:n 2 momentin nojalla käyttää hankintalain 81, 85 ja 86 §:n mukaisia perusteita tarjoajan valinnassa.

valintavaiheen yksityiskohtainen 80–86 §:n kehikko seuraa kansallisissa hankinnoissa automaattisesti sellaisenaan. Kehikkoa voidaan käyttää siltä osin kuin hankintayksikkö rakentaa menettelynsä sen varaan. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa kokonaisuus on puolestaan menettelyllisesti jäsentyneempi, koska 87 §:n mukainen yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja (ESPD) toimii alustavan näytön välineenä poissulkemisperusteiden ja soveltuvuusvaatimusten osalta. Sääntelykehikosta riippumatta aineellista harkintaa rajoittavat kuitenkin molemmissa kynnysarvoluokissa samat hankintalain 3 §:n mukaiset oikeusperiaatteet. Pienhankinnat jätetään tarkastelun ulkopuolelle niiden erilaisen sääntelyn vuoksi.³

Vaiherajaus

Tutkielma rajautuu valintavaiheeseen. Tarjousten vertailua (award stage), sopimuskauden aikaisia muutoksia ja hankinnan strategista suunnittelua käsitellään siltä osin kuin se on valintavaiheen kanalta tarpeen. Tarkastelun kohteena ovat ne ratkaisut, joissa osallistumisen kynnys, tarjouksen vertailuun pääsy ja menettelyn luotettavuus määräytyvät. Näitä ovat soveltuvuusvaatimukset, poissulkemisperusteet, self-cleaning, tarjouksen vähimmäismukaisuus porttiehtona sekä niihin liittyvät menettelylliset työkalut ja oikeusvaikutukset.

1.4 Keskeiset käsitteet

Valintavaiheella tarkoitetaan tässä tutkielmassa menettelyvaihetta, jossa arvioidaan tarjoajan kapasiteettia ja soveltuvuutta, tarjoajan luotettavuutta poissulkemisperusteiden valossa sekä tarjouksen vähimmäismukaisuutta siltä osin kuin se on vertailukelpoisuuden ja vaihejaon edellytys. Määritelmä jäsentää valintavaiheen usean toisistaan erotettavan oikeudellisen arvioinnin kokonaisuudeksi.

Harkintavallalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa hankintayksikön oikeudellista liikkumavaraa valita useiden lainmukaisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä. Hankintaoikeudessa harkinta on EU-oikeuden, kansallisen hankintaoikeuden ja yleisen hallinto-oikeuden periaatteiden rajaamaa punnintaa ja normien soveltamista. Harkintavalta jäsennetään kolmiportaisella asteikolla sidottuun, ohjattuun ja rajatusti laajaan harkintaan. Myös laaja harkinta on siis periaatteiden ja menettelysääntöjen rajaamaa.

³ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 25–26 §, 87 §, 99–100 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 4 artikla ja 56–59 artikla; HE 108/2016 vp, s. 209–210 ja 213. Ks. HE 108/2016 vp, s. 213, jonka mukaan 80–86 §:n soveltamismahdollisuus kansallisissa hankinnoissa ei tarkoita II osan säännösten soveltamista sellaisenaan.

Arviointikehikolla tarkoitetaan tässä oikeudellista kategoriaa, johon havaittu puute, epäselvyys tai riski kuuluu. Keskeinen ero jäsenetään sen mukaan, koskeeko kysymys tarjoajan kykyä toteuttaa hankinta, tarjoajan luotettavuutta sopimuskumppanina vai tarjouksen vähimmäismukaisuutta. Tarjouksen vähimmäismukaisuus rajataan tässä valintavaiheeseen kuuluviin tilanteisiin, joissa tarjouksen tai sen mukana toimitetun näytön on täytettävä hankinta-asiakirjoissa asetettu vähimmäisedellytys, jotta tarjous voidaan ottaa mukaan jatkoarviointiin vertailukelpoisena. Kyse on siis vähimmäismukaisuudesta porttina vertailuun, ei vertailupisteiden jakamisesta.⁴

Instrumenttikurilla tarkoitetaan sitä, että puute luokitellaan ensin oikeaan arviointikehikkoon ja vasta tämän jälkeen valitaan sallittu menettelyinstrumentti sekä oikeusvaikutus. Käsite ei nimeä uutta erillistä oikeusoppia, se jäsentää voimassa olevasta oikeudesta seuraavaa vaatimusta. Täsmennyttä, täydentämistä, kuulemista, voimavarayksikön korvaamista ja self-cleaning-arviointia on käytettävä sen oikeudellisen kehyksen ehdoilla, johon puute kuuluu.⁵ Tutkielman peruslähtökohtana on, että valintavaiheen lainmukaisuus riippuu ratkaisevasti siitä, että luokittelu, menettelyväline ja seuraamus pysyvät oikeassa yhteydessä toisiinsa.

Standard of review ymmärretään tässä analyttiseksi käsitteeksi, joka kuvaa tuomioistuINVALVONNAN käytännöllistä intensiteettiä ja kohdentumista. Kyse ei ole hankintalain omasta terminologiasta eikä erillisestä oikeusvaikutuksesta. Käsite kuvaa, kuinka syvälle tuomioistuin ulottaa kontrollinsa toiseikkoihin, oikeudelliseen kvalifointiin, menettelyn asianmukaisuuteen, punninnan metodiin ja ilmeisiin virheisiin. Käsite on erityisen hyödyllinen valintavaiheessa, jossa eri päätöstyyppit eivät ole saman asteisen tuomioistuINVALVONNAN kohteena.

1.5 Aineisto ja menetelmä

Tutkielma on oikeusdogmaattinen ja systematisoiva. Sen tavoitteena on tulkita valintavaiheen hankintaa koskevaa sääntelyä ja jäsentää sitä oikeuslähdeopin kannalta kestäväällä tavalla. Keskeisiä oikeuslähteitä ovat hankintalaki 1397/2016, yleinen hankintadirektiivi 2014/24/EU, unionin tuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden oikeuskäytäntö, lainvalmisteluaineisto sekä oikeuskirjallisuus. Viittausteknisesti tutkielmassa viitataan oikeustapauksiin ensisijaisesti ratkaisun kohtanumeroilla tai perustelujen yksilöidyillä kohdilla. Niissä ratkaisuissa, joissa tällaista

⁴ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti, 79 § 1 momentti, 80–83 § ja 93 §; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohta; Ukkola 2021, s. 1295 ja 1300–1301.

⁵ Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti, 82 §, 83 §, 86 § ja 92 § 3 momentti; hallintolaki 434/2003 34 §; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta, 58 artiklan 1, 2 ja 4 kohta, 63 artiklan 1 kohta ja 70 artikla; EUT 8.7.2021, *Sanresa*, C-295/20, EU:C:2021:556, kohdat 48–57 ja 64–67.

luonnollista kohtajaottelua ei ole käytettävissä, sivuviittaukset tarkoittavat Edilexistä ladatun PDF-ratkaisun sivunumeroita. Tarvittaessa sivuviittausta täsmennetään lisäksi viittaamalla perustelujaksoon tai kappaleen alkusanoihin.

Edellä luvussa 1.3 esitetty kynnyсарvorajaus ohjaa myös aineiston käyttöä. EU-kynnyсарvon ylittävien hankintojen sääntelykehikkoa⁶ ja sitä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä käytetään tutkielman pääasiallisena systematisointikehyksenä. Kansallisia hankintoja koskevaa sääntelyä ja ratkaisukäytäntöä käsitellään erikseen niissä kohdissa, joissa hankintalain 11 luku, hankintayksikön ilmoittama menettely tai hankintalain 3 §:n periaatteet⁷ vaikuttavat harkinnan rakenteeseen, menettelyinstrumenttiin tai oikeusvaikutukseen. Aiemman hankintalain, direktiivin 2004/18/EY sekä erityisalojen tai puolustuksen hankintoja koskevaa oikeuskäytäntöä käytetään vain rajattuna tulkintatukena sellaisissa periaate-, rakenne- tai prosessikysymyksissä, jotka eivät riipu kyseisen erityiskehikon aineellisesta sääntelyratkaisusta.

HE 2/2026 vp:tä hyödynnetään vain rajatusti niiltä osin kuin se valaisee valintavaiheen sääntelyn kehityssuuntaa. Tutkielman rajauksen kannalta HE 2/2026 vp:tä hyödynnetään poissulkemisperusteiden, korjaavien toimenpiteiden (self-cleaning) sekä alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden korvaamisen osalta. Esitystä ei käytetä voimassa olevan oikeuden lähteenä. Sitä käytetään aineistona, joka havainnollistaa nykyisen sääntelyn tulkinnallisia jännitteitä, lainsäätäjän tunnistamia ongelmakohtia ja valintavaiheen instrumenttien kehityssuuntaa. Näin HE 2/2026 vp täydentää tutkielman de lege lata -analyysia.⁸

Ajallisen soveltamisen osalta tutkielma noudattaa edellä rajauksissa esitettyä lähtökohtaa. Ratkaiseva on hankintamenettelyn aloitusajankohta, ei myöhemmän ratkaisun antopäivä.

Metodisesti tutkielma nojaa kolmeen toisiaan täydentävään jäsennostapaan. Harkintavallan asteikon avulla hahmotetaan päätöstyyppin oikeudellinen luonne ja siihen liittyvä kontrolli. Suhteellisuusperiaatteen tarkastelu kohdistuu soveltuvuusvaatimusten mitoitukseen ja harkinnanvaraiseen poissulkemiseen. Instrumenttikurin ja kontrolloitavuuden näkökulma ohjaa tarkastelua menettelyllisiin keinoihin, perusteluihin ja dokumentointiin. Tutkielma ei pyri kuvaamaan hankintakenttää empiirisesti

⁶ Hankintalaki 1397/2016 74 §, 79–88 § ja 92 §; direktiivi 2014/24/EU 56–59 artikla ja 63 artikla.

⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 99 §, 100 §, 104 § ja 105 §; HE 108/2016 vp, s. 209–213.

⁸ HE 2/2026 vp, s. 33–34 ja 50 (lainsäätäjän tunnistamat ongelmakohdat sekä keskeiset ehdotukset poissulkemisperusteiden ja alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamisen osalta), s. 101–105 (78, 80, 81, 82, 88 ja 92 §:n yksityiskohtaiset perustelut) sekä s. 107 (105 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

eikä arvioimaan hankintayksiköiden toimintaa määrällisesti. Sen tavoitteena on jäsentää valintavaiheen harkintaa normatiivisesti ja osoittaa, millä edellytyksillä ratkaisut ovat oikeudellisesti kestäviä.

1.6 Tutkielman rakenne

Tutkielma etenee yleisestä normatiivisesta kehikosta kohti valintavaiheen konkreettisia päätöstyypppejä ja menettelyinstrumentteja.

Luku 2 rakentaa tutkielman normatiivisen perustan. Siinä määritellään harkintavallan käsite ja asheet hankintaoikeudessa sekä ankkuroidaan harkinta EU- ja kansalliseen normihierarkiaan. Lisäksi luvussa jäsenetään avoimuus, tasapuolisuus, syrjimättömyys ja suhteellisuus harkinnan ulkorajoina sekä tarkastellaan tuomioistuINVALVONNAN intensiteettiä. Luvun tehtävänä on näyttää, mistä valintavaiheen harkintavalta johdetaan ja millä perusteilla sitä myöhemmin kontrolloidaan.

Luku 3 siirtyy tarjoajan kapasiteetin arviointiin ja soveltuvuusvaatimusten kalibrointiin. Luvussa tarkastellaan taloudellisia, teknisiä ja ammatillisia soveltuvuusvaatimuksia, niiden riskiperusteista mitoitusta, todentamista sekä tukeutumista muiden yksiköiden voimavaroihin. Lisäksi analysoidaan, missä kohdin harkintavalta kapenee sidotuksi vaatimusten soveltamiseksi ja milloin se edellyttää ohjattua suhteellisuuspunnintaa.

Luku 4 käsittelee tarjoajan luotettavuutta ja poissulkemisharkintaa. Siinä erotetaan pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet sekä tarkastellaan automaation kieltoa ja yksilöllisen arvioinnin vaatimusta. Lisäksi analysoidaan self-cleaningin aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä.

Luku 5 kokoaa valintavaiheen menettelylliset instrumentit ja niiden oikeusvaikutukset. Luvussa täsmennetään tarjouksen vähimmäismukaisuuden asemaa sekä arviointikehiköiden rajanvetoa. Lisäksi tarkastellaan vaiheistettua todentamista, täsmennys- ja täydentämismenettelyä, kuulemista, perustelu- ja dokumentointivelvollisuutta sekä keskeyttämistä valintavaiheen viimesijaisena korjauskeinona.

Luku 6 on johtopäätökset.

2 Harkintavallan normatiivinen perusta ja arviointikehikko

2.1 Harkintalajit

2.1.1 Harkintavalta hankintaoikeudessa

Valintavaiheen harkintavallan asteita tarkastellaan ensisijaisesti EU-kynnysarvon ylittävissä, hankintalain 1397/2016 soveltamisalaan kuuluvissa tavanomaisissa hankinnoissa. Kansallisissa hankinnoissa samaa jäsenystä käytetään tässä tulkinnallisena runkona.⁹

Hankintayksikön harkintavalta on julkisen vallan käyttöön kuuluvaa oikeudellista liikkumavaraa, ei yksityisoikeudellista sopimusvapautta. Sitä rajaavat hankintaoikeudelliset periaatteet ja yleiset hallinto-oikeudelliset vaatimukset, kuten tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus ja suhteellisuus, sekä hyvän hallinnon ja tehokkaan oikeussuojan reunaehdot.¹⁰ Valintavaiheessa ratkaistaan, ketkä pääsevät mukaan kilpailuun ja ketkä suljetaan siitä pois.

Hallinto-oikeudessa harkintavalta tarkoittaa viranomaisen liikkumavaraa lain sallimissa vaihtoehtoisissa. Hankintaoikeudessa tätä liikkumavaraa voidaan jäsentää sidotun ja laajemman harkinnan välisenä jatkumona. Liikkumavara ei kuitenkaan missään kohdin irtaudu oikeusperiaatteista, EU-oikeudesta tai oikeuskäytännöstä. Sidottukin harkinta edellyttää tosiseikkojen selvittämistä sekä oikeudellista tulkintaa ja arviointia.¹¹

Valintavaiheessa harkinta kohdistuu tarjoajan soveltuvuutta osoittavien vaatimusten, poissulkemisperusteiden sekä rajatusti myös tarjouksen vähimmäismukaisuuden arviointiin siltä osin kuin ne ratkaisevat tarjoajan tai tarjouksen pääsyn jatkoarviointiin. Arvioinnin keskeinen mittapuu on

⁹ Hankintalaki 1397/2016 79–88 § ja 92 §; direktiivi 2014/24/EU 56–63 artikla. Kansallisissa hankinnoissa ks. hankintalaki 1397/2016 99 §, 100 §, 104 § ja 105 § sekä HE 108/2016 vp, s. 209–213.

¹⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 §; hallintolaki 434/2003 6 §; Suomen perustuslaki 731/1999 21 §; Euroopan unionin perusoikeuskirja 47 artikla; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta.

¹¹ Mäenpää 2017, s. 282–286 ja 288–292. Mäenpää erottaa oikeusharkinnan eli sidotun harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan eli vapaamman harkinnan sekä korostaa, että harkintavallan laajuus riippuu päätösvaltaa määrittävistä normeista. Harkintavalta ei hallinto-oikeudessa ole täysin vapaata, sitä ohjaavat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, perus- ja ihmisoikeudet, EU-oikeuden tulkintavaikutus ja vakiintunut ratkaisukäytäntö. Myös suppeaan harkintavaltaan voi liittyä oikeudellista tulkintaa.

suhteellisuus. Vaatimustason ja näytön on oltava perusteltuja suhteessa hankinnan kohteeseen, luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen. Suhteellisuuteen palataan tarkemmin alaluvussa 2.5.^{12 13}

2.1.2 Kolmiportainen jäsenys

Harkintavalta jäsenetään kolmiportaiseksi asteikoksi¹⁴: sidottu, ohjattu ja rajatusti laaja harkinta. Asteikko kuvaa, kuinka tiukasti normit ohjaavat lopputulosta ja missä määrin ratkaisu edellyttää tapauskohtaista punnintaa. Jäsenys on analyttinen työväline, ei lainsäädännön oma termi.

Valintavaiheen harkintavallan kolmiportainen jäsenys tiivistyy taulukossa 1.

Taulukko 1. Harkintavallan kolmiportainen jäsenys valintavaiheessa

Harkinnan aste	Tunnusmerkki valintavaiheessa	Kontrollin painopiste
Sidottu	Kun tunnusmerkistö täyttyy, seuraus on lähtökohtaisesti pakollinen.	Tosiseikat, oikeudellinen kvalifointi ja menettelyllinen oikeellisuus.
Ohjattu	Laki sallii tai edellyttää tapauskohtaista punnintaa ja suhteellisuusarviota.	Punninnan metodi, syrjimättömyys, suhteellisuus ja perusteltavuus.
Rajatusti laaja	Hyväksyttävää vaihtoehtoja on useita, mutta periaatteet ja menettelyvaatimukset sitovat ratkaisua.	Ratkaisun perusteet, syrjimättömyys ja jälkikäteinen kontrolloitavuus.

2.1.3 Sidottu harkinta

Sidotussa harkinnassa tunnusmerkistön täytyminen johtaa määrättyyn oikeusvaikutukseen. Valintavaiheessa keskeinen esimerkki on pakollinen poissulkeminen.¹⁵ Sidottu harkinta ei silti ole automaattista päätöksentekoa. Se edellyttää tosiseikkojen luotettavaa selvittämistä ja tunnusmerkistön

¹² Hankintalaki 1397/2016 83 §; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191. Soveltuvuusvaatimusten on liityttävä hankinnan kohteeseen ja oltava oikeassa suhteessa hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen.

¹³ Hankintalaki 1397/2016 3 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta; Hamer 2022, s. 190–191. Suhteellisuusarvion ytimessä on, että toimenpiteen on oltava tavoitteen saavuttamiseen soveltuva eikä se saa mennä pidemmälle kuin tavoitteen saavuttaminen edellyttää.

¹⁴ Mäenpää 2017, s. 284–287; Parkkari 2024, s. 397–398. Harkintavallan laajuus asettuu liukuvalle asteikolle. Tässä tutkielmassa käytetty sidottu–ohjattu–rajatusti laaja -jäsenys on analyttinen systematisointi, ei hankintalainsäädännön oma terminologia.

¹⁵ Hankintalaki 1397/2016 80 § 1–5 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 1–3 kohta. Direktiivin englanninkielisen toisinnon muoto "shall exclude" vastaa pakottavaa lähtökohtaa (suomenkielisessä versiossa "on suljettava"), vaikka 57 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille sallitaan poikkeussäätely poikkeuksellisesti yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä ja 57 artiklan 2 kohdan veroperusteissa myös silloin, kun poissulkeminen olisi selvästi suhteetonta.

oikeudellista arviointia. Jos toimija esittää korjaavia toimenpiteitä (self-cleaning), arvio siirtyy tältä osin ohjatun harkinnan piiriin.¹⁶

KHO 2017:70 havainnollistaa, ettei vaihtoehtoisen näytön hyväksyminen merkitse muotovaatimuk-
sen sivuuttamista. Ratkaisevaa on, onko tarjoajalla hyväksyttävä syy poiketa vaaditusta asiakirjatyy-
pistä. Lisäksi muun selvityksen on aineellisesti osoitettava, että vaatimus täyttyy. Pelkästään se,
ettei tarjoaja tosiasiallisesti täytä vaadittua luottoluokitusta, ei oikeuta korvaavan selvityksen hyväksy-
miseen.¹⁷

Valintavaiheen ratkaisut vaikuttavat suoraan tarjoajan oikeusasemaan. Siksi sidottukin harkinta on
perusteltava ja sen ratkaisuketju on dokumentoitava. Perusteluvollisuus ei riipu harkinnan as-
teesta. Se on yleinen hallinto-oikeudellinen ja hankintaoikeudellinen vaatimus.¹⁸

2.1.4 Ohjattu harkinta

Ohjattu harkinta konkretisoituu harkinnanvaraisissa poissulkemisperusteissa, korjaavien toimenpi-
teiden arvioinnissa ja soveltuvuusvaatimusten mitoituksessa. EU-kynnysarvon ylittävissä hankin-
noissa tämä punninta seuraa suoraan sääntelyn rakenteesta; kansallisissa hankinnoissa vastaava ar-
viointi edellyttää erillistä ankkurointia 3 §:ään, 11 lukuun ja hankintayksikön omiin ehtoihin.¹⁹

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa ohjatun harkinnan keskeisen rajan. Jos sääntely
edellyttää punnintaa ja suhteellisuusarviota, tapauskohtaisen arvioinnin ohittava automaatio ei ole
hyväksyttävää. Ratkaisussa C-395/18 *Tim SpA* tuomioistuin hyväksyi sen, että kansallinen oikeus
voi tietyissä tilanteissa mahdollistaa tai velvoittaa poissulkemisen myös tarjouksessa nimetyn ali-
hankkijan osalta todetun poissulkemisperusteen perusteella. Tuomioistuin katsoi kuitenkin, että

¹⁶ Hankintalaki 1397/2016 82 § 1–3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta. Korjaavien toimenpiteiden riittävyys arvioidaan tapauskohtaisesti rikoksen, virheen tai laiminlyönnin vakavuus ja muut olosuhteet huomioon ot-
taen. Direktiivissä korjaavia toimenpiteitä koskeva mekanismi koskee 57 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitettuja tilan-
teita, kun taas hankintalain 82 § ulottaa sen 80 ja 81 §:ssä tarkoitettuihin poissulkemisperusteisiin.

¹⁷ Laki julkisista hankinnoista 348/2007 58 § 2 momentti; KHO 2017:70, ratkaisuseloste sekä perustelut, kohta 1 Pää-
asia, erityisesti kappaleet alkaen ”Kun otetaan huomioon, mitä hankintalain 58 §:n 2 momentissa säädetään” ja ”Kor-
kein hallinto-oikeus katsoo, ettei sitä, että tarjoaja ei täytä...”. Ratkaisua käytetään tässä historiallisena tulkintatukena
vaihtoehtoisen selvityksen hyväksymisedellytysten arvioinnissa osana soveltuvuuden arviointia.

¹⁸ Hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 § 1–2 momentti sekä 124 § niissä hankinnoissa, joissa han-
kintamenettelyä koskeva kertomus on laadittava; HE 108/2016 vp, s. 221–223. Ks. HE 108/2016 vp, s. 221–223 siitä,
että päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä ilmi hylkäämisen perusteet ja vertailun keskeiset perus-
teet sekä että kertomusta vastaavat tiedot voivat ilmetä myös päätöksen perusteluista tai muista hankinta-asiakir-
joista.

¹⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 81–83 §, 99 §, 100 § 1 momentti, 104 § ja 105 § 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU
57 artiklan 4 ja 6 kohta sekä 58 artikla; HE 108/2016 vp, s. 209–210 ja 213.

automaattinen poissulkeminen ilman tapauskohtaista arviointia ja mahdollisuutta osoittaa luotettavuutensa korjaavilla toimenpiteillä on ristiriidassa direktiivin ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.²⁰

Ratkaisussa C-41/18 *Meca* tuomioistuin puolestaan katsoi direktiivin vastaiseksi kansallisen sääntelyn, joka esti hankintayksikköä arvioimasta toimijan luotettavuutta vain siksi, että sopimuksen purkamista koskeva riita oli saatettu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ratkaisun ydin on, ettei luotettavuusarviointi saa lukkiutua menettelylliseen automaatioon, hankintayksikön on voitava arvioida toimijan tilannetta ja mahdollisia korjaavia toimenpiteitä itsenäisesti.²¹

Vitali-ratkaisusta seuraa, että alihankintaa koskevat blankettiluonteiset prosenttirajat ovat haavoittuvia välttämättömyysarvioinnissa, jos käytettävissä on yhtä tehokkaita mutta markkinoita vähemmän rajoittavia ja tapauskohtaisempia mekanismeja. Välttämättömyyslogiikkaan palataan tarkemmin alaluvussa 2.5.²²

Ohjatussa harkinnassa keskeinen riski on harkintavallan alittaminen. Tällöin arviointi tyypistyy kaavamaiseksi, eikä hankintayksikölle annettua punnintavaltaa käytetä tosiasiallisesti. Tämä voi näkyä esimerkiksi siinä, että olennaisia seikkoja sivuutetaan tai laissa edellytetty tapauskohtainen arvio jää kokonaan tekemättä.²³

Ohjatun harkinnan tuomioistuinvalvonta kohdistuu siihen, onko punninta tehty lainmukaisesti ja onko ratkaisun perusteluketju jälkikäteen arvioitavissa.^{24 25} Standard of review -kysymykseen palataan tarkemmin alaluvussa 2.6.

²⁰ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohdan a alakohta ja 57 artiklan 6 kohta; EUT 30.1.2020, *Tim*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 40–43 ja 48–55 sekä tuomiolauselma.

²¹ EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, tuomiolauselma; ks. kohdat 28–34 ja 37–42.

²² Direktiivi 2014/24/EU 71 artikla; EUT 26.9.2019, *Vitali*, C-63/18, EU:C:2019:787, kohdat 38–45 ja tuomiolauselma. Ratkaisussa yleinen ja abstrakti 30 prosentin alihankintakatto katsottiin suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi, koska tavoite voitiin saavuttaa vähemmän rajoittavilla ja tapauskohtaisemmillä keinoilla.

²³ Mäenpää 2017, s. 293. Harkintavallan alittamista voidaan pitää harkintavallan väärinkäyttönä. Se voi ilmetä esimerkiksi siinä, että päätöksenteon kannalta merkityksellisiä tosiasioita tai näkökohtia ei oteta huomioon riittävän laajasti, selvästi erilaisia tapauksia käsitellään kaavamaisesti tai joitakin harkintavaltaan kuuluvia perusteita jätetään soveltamatta.

²⁴ Mäenpää 2017, s. 283–284; Parkkari 2024, s. 399–401, hankintamenettelyn keskeyttämispäätöksen tuomioistuin-kontrollin osalta.

²⁵ Hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 § 1–2 momentti. Päätös on perusteltava, ja päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat. Tämä vastaa hallintolain yleistä perusteluvollisuutta ja hankintalain hankintapäätöstä koskevaa erityissäätelyä.

2.1.5 Rajatusti laaja harkinta

Rajatusti laajalla harkinnalla tarkoitetaan tilanteita, joissa normi jättää hankintayksikölle aidosti useita hyväksyttäviä toimintatapoja ja ratkaisuja. Lopputulosta ei tällöin voida johtaa pelkästään tunnusmerkistön täyttymisestä. Valintavaiheessa tällaista liikkumatilaa ilmenee tyypillisesti vaatimusten ja todentamisen riskiperustaisessa kalibroinnissa sekä näyttöön nojaavissa kokonaisarvioissa, joissa useampi tulkinta voi olla perusteltu, kunhan arviointi pysyy ennalta asetetuissa kehyksissä.²⁶

Laaja harkinta ei merkitse vapautta. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa liikkumatila jäsenyyksityiskohtaisemman normikehyksen sisällä. Kansallisissa hankinnoissa se voi joissakin kysymyksissä olla väljempi, mutta sekin on sidottu hankintalain 3 §:n periaatteisiin ja hankintayksikön omiin ehtoihin. Vaatimusten on liityttävä hankinnan kohteeseen ja oltava oikeasuhtaisia.²⁷ Arvioinnin on lisäksi oltava syrjimätöntä, ennalta ilmoitettuihin ehtoihin sidottua ja asianmukaisesti perusteltua.²⁸

²⁹ Mitä enemmän ratkaisu nojaa kokonaisarvioon, sitä suurempi merkitys on dokumentoidulla punninnalla ja perusteluilla, joiden varaan laillisuusvalvonta rakentuu.^{30 31}

2.1.6 Valintavaiheen rajanvedot

Kolmiportainen malli edellyttää valintavaiheen ja vertailuvaiheen erottamista. Kokemus, henkilöstö ja resurssit kuuluvat lähtökohtaisesti soveltuvuusvaiheeseen, eivät tarjousten vertailuperusteisiin. Poikkeuksena on tilanne, jossa hankintasopimuksen toteuttamiseen osoitetun henkilöstön laadulla voi olla merkittävä vaikutus sopimuksen toteuttamiseen. Tätä peruslähtökohtaa havainnollistaa

²⁶ Mäenpää 2017, s. 284–286 ja 289. Mäenpää kuvaa harkintavallan laajuutta liukuvana asteikkona eikä pidä sitä täysin vapaana tai kokonaan sidottuna; samassa yhteydessä hän erottaa laajan ja suppean harkintavallan sekä näiden väliin jäävän joustavien oikeusnormien soveltamisen. Tässä tutkielmassa käytetty sidottu–ohjattu–rajatusti laaja-jäsenys ja sen soveltaminen hankintaoikeuden valintavaiheeseen on tämän pohjalta tehty analyttinen systematisointi, ei hankintalainsäädännön oma terminologia.

²⁷ Hankintalaki 1397/2016 83 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 kohdan toinen alakohta. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa soveltuvuusvaatimusten on liityttävä hankinnan kohteeseen ja ne on suhteutettava hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen; kansallisissa hankinnoissa soveltuvuusvaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen.

²⁸ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 79 § 1 momentti 1–2 kohta, 104 § 2 momentti ja 105 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta. Syrjimättömyys seuraa hankintalain 3 §:stä ja direktiivin 18 artiklan 1 kohdasta, ja arviointi on sidottu hankintailmoituksessa sekä hankinta-asiakirjoissa ennalta asetettuihin vaatimuksiin, ehtoihin ja perusteisiin.

²⁹ Hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 § 1–2 momentti.

³⁰ Hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 § 1–2 momentti sekä 124 § niissä hankinnoissa, joissa hankintamenettelyä koskeva kertomus on laadittava; HE 108/2016 vp, s. 221–223.

³¹ Parkkari 2024, s. 397–398 harkintavallan laajuuden peruskehikosta ja s. 399–400 tuomioistuinkontrollista lainmukaisuuskontrollina.

Lianakis-linja.³² Ratkaisua ei silti pidä soveltaa nykyjärjestelmään mekaanisesti. Sen ydinviesti valintavaiheen ja vertailuvaiheen funktionaalista erottelusta on säilynyt myös voimassa olevassa sääntelyssä.

Valintavaiheen harkintavalta asteittuu normisisällön ja päätöstyypin mukaan. Sidotussa harkinnassa korostuvat tunnusmerkistö, tosiseikkojen selvittäminen ja oikeudellinen kvalifiointi. Ohjatussa harkinnassa keskeisiä ovat suhteellisuus, tapauskohtainen punninta ja automaation välttäminen. Rajatusti laajassa harkinnassa painottuvat ennalta asetetuissa kehyksissä tehtävä riskiperusteinen kalibrointi sekä ratkaisun ennakoitavuus, perusteltavuus ja dokumentoitavuus. Seuraavaksi tarkastellaan, miten EU-oikeus, kansallinen hankintalaki ja hallinnon yleislait määrittävät valintavaiheen harkintavallan reunaehdot.

2.2 Harkintavallan normiperusta ja rajat

2.2.1 Normihierarkia ja oikeussuoja

Edellä jäsenretty harkinta-asteikko kytkeytyy valintavaiheessa EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden normihierarkiaan. Olennaista on tunnistaa, mistä hankintayksikön harkintavalta johdetaan ja millä normitasoilla sen rajat määräytyvät.³³

Hankintayksikön harkintavalta on normihierarkian sitomaa toimivaltaa. Käytännön liikkumatila koskee tosiseikkojen selvittämistä, näytön arviointia ja hankintaan liittyvien riskien tunnistamista, mutta sitä rajaavat markkinoillepääsy, ennakoitavuus³⁴ ja tehokas oikeussuoja.³⁵

³² EUT 24.1.2008, *Lianakis ym.*, C-532/06, EU:C:2008:40, kohdat 25–32; hankintalaki 1397/2016 79 § 1 momentti 2 kohta, 86 § 1 momentti ja 93 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 67 artiklan 2 kohdan b alakohta; HE 108/2016 vp, s. 201–202. *Lianakis* on annettu aiemman direktiivikehyksen aikana, mutta sen peruslähtökohta soveltuvuusarvioinnin ja tarjousvertailun erottamisesta on edelleen käyttökelpoinen tulkintatuki. Voimassa oleva sääntely sallii kuitenkin rajatusti myös hankintasopimuksen toteuttamiseen osoitetun henkilöstön pätevyyden, kokemuksen ja organisoinnin huomioon ottamisen vertailuperusteena, jos henkilöstön laatu voi vaikuttaa merkittävästi sopimuksen toteuttamiseen.

³³ Tässä alaluvussa tarkastelu kohdistuu ensisijaisesti hankintalain 1397/2016 mukaisten hankintasopimusten valintavaiheeseen sekä niitä taustoittavaan direktiiviin 2014/24/EU. Kansallisesti sama laki sisältää myös käyttöoikeussopimuksia koskevaa sääntelyä direktiivin 2014/23/EU pohjalta, mutta käyttöoikeussopimukset jäävät tässä pääosin rajauksen ulkopuolelle. Erityisalojen hankinnat (laki 1398/2016; direktiivi 2014/25/EU) ja puolustus- ja turvallisuushankinnat (laki 1531/2011; direktiivi 2009/81/EY) jäävät samoin rajauksen ulkopuolelle; jos niihin viitataan, se tehdään vain valaisevana analogiana ja soveltamisala nimenomaisesti rajaten.

³⁴ SEUT 18, 49 ja 56 artikla; direktiivi 2014/24/EU johdanto-osan 1 perustelukappale ja 18 artiklan 1 kohta; hankintalaki 1397/2016 3 §; hallintolaki 434/2003 6 §. Markkinoillepääsyä jäsentävät sisämarkkinavapaudet sekä yhdenvertaisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimus, kun taas ennakoitavuus kytkeytyy hankintaoikeudessa avoimuuteen ja kansallisesti myös luottamuksensuojaan.

³⁵ Neuvoston direktiivi 89/665/ETY 1 artiklan 1 kohta (tehokkaiden ja mahdollisimman nopeiden muutoksenhakukeinojen vaatimus).

Oikeussuojajärjestelmä kuuluu erottamattomasti myös valintavaiheen harkinnan normiperustaan. Oikeussuojadirektiivi edellyttää tehokkaita muutoksenhakukeinoja hankintamenettelyjen lainvastaisuuksiin.³⁶ Kun ratkaisu perustuu harkinnanvaraiseen punnintaan ja näytön arviointiin, päätöksen on oltava jäljitettävää ja arvioitavaa.³⁷

Kansallisessa oikeudessa tämä näkyy hankintalain 123 ja 124 §:n päätös- ja dokumentointivelvoitteissa.³⁸ Niiden tehtävänä on dokumentoida ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat sekä hankintamenettelyn eri vaiheet ja niihin liittyvät ratkaisut. Standard of review -kysymykseen palataan tarkemmin alaluvussa 2.6.³⁹

2.2.2 Periaatteet pelisääntöinä

EU-oikeudellinen periaatekehikko konkretisoituu kansallisessa oikeudessa hankintalain 3 §:ssä ja hallintolain 6 §:ssä. Periaatteet eivät jää taustanormeiksi. Ne toimivat tulkinnan ja suhteellisuuspuhinnan lähtökohtina, ja oikeuskäytännössä ne konkretisoituvat myös hankintamenettelyä ohjaaviksi vaatimuksiksi.⁴⁰

Valintavaiheessa tämä merkitsee, että hankintayksikön liikkumatila on sidottu menettelyn etukäteen asetettuihin pelisääntöihin. Periaatteet ohjaavat sekä osallistumisedellytysten asettamista että niiden soveltamista yksittäisessä ratkaisussa. Ne toimivat siten sekä ennakollisina suunnittelusääntöinä että jälkikäteisen kontrollin mittapuuna.

2.2.3 Kilpailun keinotekoinen kaventaminen

Direktiivin 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta kokoaa yhteen yhdenvertaisen ja syrjimättömän kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden vaatimukset sekä kieltää hankinnan suunnittelun kilpailua keinotekoisesti kaventavalla tavalla.⁴¹ Kiellon merkitys ei rajoitu ilmeisiin syrjintätilanteisiin. Se

³⁶ Neuvoston direktiivi 89/665/ETY 1 artiklan 1 kohta.

³⁷ Direktiivi 2014/24/EU 84 artiklan 2 kohta; Sanchez-Graells 2019, s. 93–94 (procedural traceability: harkinnan perusteltavuus ja dokumentoitavuus kontrolloitavuuden ja oikeussuojan kannalta).

³⁸ Hankintalaki 1397/2016 123 § 1 momentti sekä 124 § 1 ja 3 momentti (kirjallinen, perusteltu päätös; hankintamenettelyä koskeva kertomus niissä hankinnoissa, joihin 124 § soveltuu; hankintamenettelyn eri vaiheiden ja niihin liittyvien ratkaisujen dokumentointi).

³⁹ Hankintalaki 1397/2016 123 § 2 mom. sekä 124 § 1–3 mom. Säännöksistä seuraa, että ratkaisun olennaiset perusteet, hylkäys- ja vertailuperusteiden soveltaminen sekä menettelyn eri vaiheet on tehtävä jälkikäteen kontrolloitaviksi.

⁴⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti; hallintolaki 434/2003 6 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta; EUT 3.6.2021, *Rad Service ym.*, C-210/20, EU:C:2021:445, kohdat 34 ja 39–43; EUT 26.9.2024, *Luxone ja Sofein*, yhdistetyt asiat C-403/23 ja C-404/23, EU:C:2024:805, kohdat 54–57.

⁴¹ Direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta (hankintaviranomaisten on kohdeltava talouden toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti; hankintaa ei saa suunnitella

rajoittaa jo hankinnan rakennetta. Vaatimusten, ehtojen, menettelyvalintojen ja arviointirakenteen on kestettävä objektiivinen oikeudellinen kontrolli jo ennen kuin voittaja on valittu.⁴²

Objektiivinen kontrolli konkretisoituu vaatimusten mitoituksessa. Jos vaatimuskokonaisuus rajaa kilpailua ilman kestävästä objektiivista perustetta tai oikeasuhtaista yhteyttä hankinnan kohteeseen, harkintavallan rajat voivat ylittyä, vaikka yksittäinen vaatimus olisi teknisesti ymmärrettävä.⁴³

Roche Lietuva näyttää, että myös teknisessä määrittelyssä yhdenvertaisuus, suhteellisuus ja kilpailun keinotekoisesta kaventamisen kielto rajaavat asiantuntijavetoista liikkumatilaa. Mitä yksityiskohtaisempia eritelmiä ovat, sitä painavampi on tarve osoittaa niiden objektiivinen perusteltavuus. Tämä oikeuskäytännön linjaus alleviivaakin, että oikeudellinen kontrolli ulottuu jo hankinnan rakenteellisen suunnittelun tasolla tehtäviin valintoihin.⁴⁴

Valintavaiheessa sama näkyy soveltuvuus- ja poissulkemisarvion perusteita koskevissa menettelysäännöissä. Ne määrittävät arvioinnin kohteen ja rajaavat sen, missä puitteissa arviointiperustaa voidaan käyttää muuttumattomana koko prosessin ajan. Muutoin kyse olisi jälkikäteisestä pelisääntöjen muuttamisesta.⁴⁵

2.2.4 Menettelylliset ja ajalliset rajat

Valintavaiheessa ennakoitavuus rajoittaa hankintayksikön mahdollisuutta korjata menettelyperustaa jälkikäteen. Tarjoajaa ei voida sulkea menettelystä hankinta-asiakirjoihin kirjaamattoman lisäedellytyksen perusteella. *SC NV Construct* havainnollistaa tätä lähtökohtaa.⁴⁶

Selvitysten ja osallistumisasiakirjojen lähtökohtainen lopullisuus on valintavaiheen menettelykurin ydin. Direktiivin 56 artiklan 3 kohta ja hankintalain 74 §:n 2 momentti mahdollistavat täsmennykset

kilpailun keinotekoisesti kaventamiseksi; kilpailun katsotaan olevan keinotekoisesti kavennettua, jos hankinta suunnitellaan aikomuksena suosia aiheettomasti tiettyjä talouden toimijoita tai saattaa ne epäedulliseen asemaan).

⁴² Sanchez-Graells 2019, s. 88–90 (kilpailun keinotekoisesta kaventamisen kielto jäsentyy hankintamenettelyn suunnitteluratkaisuihin kohdistuvaksi objektiiviseksi kontrolliksi, jossa arvioinnissa painottuvat vaikutukset ja objektiiviset perustelut).

⁴³ EUT 25.10.2018, *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, kohdat 37–41 ja 45; Sanchez-Graells 2019, s. 87–88 (myös hankinnan kohteeseen liittyvä ja muodollisesti syrjimätön vaatimus voi rajoittaa kilpailua hankintasääntelyn vastaisesti, jos se on suhteeton).

⁴⁴ EUT 25.10.2018, *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, kohdat 28–35, 37–41 ja 45 (teknisten eritelmien laatimissa jää hankintaviranomaiselle laaja harkintavaltta, mutta eritelmien on kokonaisuudessaan täytettävä yhdenvertaisen kohtelun ja suhteellisuuden vaatimukset; mitä yksityiskohtaisempia eritelmiä ovat, sitä suurempi on suosimisriski).

⁴⁵ Direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 58 artikla ja 63 artiklan 1 kohta; EUT 26.1.2023, *SC NV Construct*, C-403/21, EU:C:2023:47, tuomiolauselman 2 ja 3 kohta.

⁴⁶ EUT 26.1.2023, *SC NV Construct*, C-403/21, EU:C:2023:47, tuomiolauselman 2 ja 3 kohta (hankinta-asiakirjoihin kirjaamattomia kelpoisuus- tai alihankkijaedellytyksiä ei voida käyttää tarjoajan poissulkemisen perusteena).

ja täydennykset. Niitä käytettäessä hankintayksikön on kuitenkin noudatettava yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita. Menettely ei myöskään saa johtaa uuden tarjouksen esittämiseen. *SAG ELV Slovensko* täsmentää tätä rajaa.⁴⁷

Direktiivissä valintavaihe ja tarjousten vertailu erotetaan pääsääntöisesti toisistaan. Valintavaiheessa arvio kohdistuu tarjoajaan liittyviin edellytyksiin ja luotettavuuteen sekä tarjouksen vähimmäismukaisuuteen silloin, kun kysymys on vertailuun pääsyn edellytyksestä eikä tarjousten paremmuuden arvioinnista. Siksi samoja seikkoja ei tule käyttää vertailuperusteina siten, että arvioinnin luonne hämärtyy. Direktiivin 67 artiklan 2 kohdan b alakohdassa on kuitenkin rajattu poikkeus henkilöstön organisaation, pätevyyden ja kokemuksen osalta.⁴⁸

Normiperusta rakentuu kahdelle tasolle. Harkintavalta perustuu EU-oikeuden periaatteisiin ja valintavaiheen erityissäännöksiin, mutta sen käyttöä rajaavat kansallisen täytäntöönpanon menettelylliset reunaehdot. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan ensin avoimuutta ja ennakoitavuutta valintavaiheen keskeisinä ulkorajoina.

2.3 Avoimuus ja ennakoitavuus

2.3.1 Omien sääntöjen sitovuus

Avoimuus ja ennakoitavuus toimivat valintavaiheessa hankintayksikön harkintavallan keskeisinä ulkorajoina. Ne edellyttävät, että tarjoajan kapasiteettia arvioidaan soveltuvuuskehikossa ja tarjoajan luotettavuutta poissulkemisperusteiden valossa ennalta tunnistettavien sääntöjen perusteella. Poissulkemisperusteita, soveltuvuusvaatimuksia tai niihin liitettyjä oikeusvaikutuksia ei saa muuttaa kilpailun aikana.⁴⁹

Avoimuuden *ex ante* -ulottuvuus edellyttää, että valintavaiheen osallistumisedellytykset ja niitä koskevat menettelysäännöt ilmaistaan selkeästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Tällöin kohtuullisen valistunut ja tavanomaisen huolellinen tarjoaja voi ymmärtää ehtojen merkityksen ja arvioida

⁴⁷ Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 36–43; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 92–94.

⁴⁸ Direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan b alakohta, 57 artikla, 58 artikla, 67 artiklan 1 kohta ja 67 artiklan 2 kohdan b alakohta. Direktiivin systematiikasta seuraa, että poissulkeminen ja soveltuvuus kuuluvat pääsääntöisesti valintavaiheeseen, kun taas tarjousten vertailu tehdään 67 artiklan mukaisten vertailuperusteiden perusteella; 67 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään rajatusta poikkeuksesta henkilöstön organisaation, pätevyyden ja kokemuksen osalta.

⁴⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 79 § 1 momentin 1 ja 2 kohta sekä 2 momentti, 80–81 § ja 83 § sekä 88 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 2 kohta sekä 57 ja 58 artikla; EUT 26.1.2023, *SC NV Construct*, C-403/21, EU:C:2023:47, tuomiolauselman 2 ja 3 kohta.

asemansa etukäteen.⁵⁰ Hankintayksikön on lisäksi tulkittava ilmoittamiaan perusteita johdonmukaisesti koko menettelyn ajan.⁵¹ Myös kansallisissa hankinnoissa tarjoajien on voitava tunnistaa ennakolta menettely, soveltuvuusvaatimukset, mahdolliset poissulkemisperusteet ja niitä koskevat selvitykset, vaikka lain II osan hankintadirektiivistä johtuvat yksityiskohtaiset säännökset eivät niihin sellaisinaan sovellu.⁵²

Avoimuuden ex post -ulottuvuus merkitsee ratkaisun kontrolloitavuutta. Valintavaiheen ratkaisun on oltava perusteltavissa ja jäljitettävissä siten, että tarjoaja voi arvioida oikeussuojan tarvetta ja tuomioistuimien voi arvioida ratkaisun tosiseikkaperustaa, sovellettuja perusteita ja perustelujen riittävyyttä.⁵³

Ennakoitavuus sitoo hankintayksikköä sen omiin, ennalta ilmoitettuihin pelisääntöihin. Menettelyn ehtoja ei voida jälkikäteen muuttaa tavalla, joka muuttaisi osallistumisedellytysten perustaa tai suosisi jotakuta toimijaa.⁵⁴ Jos hankinta-asiakirjoissa on asetettu yksiselitteinen kelpoisuus-, poissulkemis- tai muu valintavaiheen ehto, sitä ei voida myöhemmin sivuuttaa vetoamalla jälkikäteiseen joustavuuteen, jos ehto on voinut vaikuttaa osallistumiseen tai tarjouksen laatimiseen.⁵⁵

Ennakoitavuus ulottuu myös poikkeuksellisen vaatimustason perustelemiseen. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa liikevaihtovaatimuksen poikkeaminen 2×-katosta edellyttää erityistä perustetta, joka on tehtävä näkyväksi hankinta-asiakirjoissa tai viimeistään sääntelyn sallimissa asiakirjoissa.⁵⁶ Kansallisissa hankinnoissa vaatimustaso on sidottava erikseen hankinnan kohteeseen ja hankintalain 3 §:ään, 105 §:ään ja valittuun menettelymalliin.⁵⁷

⁵⁰ EUT 7.4.2016, *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, EU:C:2016:214, 61 kohta.

⁵¹ EUT 18.10.2001, *SIAC Construction*, C-19/00, EU:C:2001:553, kohta 43.

⁵² Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 99 §, 100 § 1 momentti, 102 § 3 momentti, 104 § 1 momentti ja 105 § 1–2 momentti; MAO 491/2025, s. 7/9; MAO 717/2024, s. 8/12–10/12; HE 108/2016 vp, s. 210 ja 212–213.

⁵³ Hankintalaki 1397/2016 123 § 1–2 momentti sekä niissä hankinnoissa, joihin 124 § soveltuu, 124 § 1 ja 3 momentti; direktiivi 89/665/ETY 1 artikla ja 2 artikla; HE 108/2016 vp, s. 221–222.

⁵⁴ EUT 29.4.2004, *Komissio v CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, EU:C:2004:236, kohdat 110–111 ja 115–121; EUT 14.12.2016, *Connexion Taxi Services*, C-171/15, EU:C:2016:948, kohdat 37–44.

⁵⁵ EUT 14.12.2016, *Connexion Taxi Services*, C-171/15, EU:C:2016:948, kohdat 37–44; ks. myös EUT 29.4.2004, *Komissio v CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, EU:C:2004:236, kohdat 115–123.

⁵⁶ Hankintalaki 1397/2016 85 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 3 kohta ja 84 artikla.

⁵⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 99 §, 100 § 1 momentti ja 105 § 1–2 momentti; MAO 491/2025, jakso ”Kysymyksenasettelu ja oikeusohjeet”, kappaleet alkaen ”Hankintalain 100 §:n 1 momentin mukaan...”, ”Hankintalain 105 §:n 1 momentin mukaan...” ja ”Viimeksi mainitun säännöksen esitöissä...”, sekä jakso ”Asian oikeudellinen arviointi”, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa edelleen, että hankintayksiköllä on harkintavaltaa...” ja ”Tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ole ollut mainintoja muiden yksiköiden voimavarojen käyttämisestä...”; HE 108/2016 vp, s. 210 ja 213.

2.3.2 Perustelujen jäljitettävyys

Ex post -ulottuvuudessa avoimuus ja ennakoitavuus kytkeytyvät perusteluvollisuuteen ja ratkaisuketjun dokumentointiin. Hankintayksikön on voitava osoittaa, mihin tosiseikkoihin, oikeudellisiin arvioihin ja ilmoitettuihin perusteisiin ratkaisu nojautuu.

Avoimuutta rajaavat muun muassa liikesalaisuuksien suoja ja muu EU-oikeudellinen salassapitokehys.⁵⁸ *Varec* näyttää, että muutoksenhakumenettelyssä luottamuksellisuusintressit on sovittava yhteen tehokkaan oikeussuojan ja puolustautumisoikeuksien kanssa. Ratkaisun on siksi oltava jälkikäteen arvioitavissa ilman, että suojattuja tietoja paljastetaan enempää kuin tehokas oikeussuoja edellyttää.⁵⁹

2.3.3 Puitejärjestelyn ennakoitavuus

Hankintalain 42 §:n 4 momentin mukaan puitejärjestelyn kilpailutuksen hankinta-asiakirjoissa on ilmoitettava järjestelyä käyttävät hankintayksiköt selkeästi sekä hankintojen yhteenlaskettu enimmäismäärä tai enimmäisarvo.⁶⁰ Velvoitteen sisältöä on täsmennetty unionin tuomioistuimen *Simonsen & Weel* -ratkaisussa, ja korkein hallinto-oikeus on soveltanut tätä linjaa ratkaisussa KHO 2024:23. Enimmäismäärä tai -arvo on sitova oikeudellinen ulkoraja.⁶¹ Jos käyttäjäpiiriä ei yksilöidä eikä enimmäismäärää tai -arvoa aseteta sitovasti, tarjoajien on vaikea arvioida, onko tarjouksen tekeminen tarkoituksenmukaista ja kykenevätkö ne vastaamaan puitejärjestelyn ehtoihin. Tämä heikentää jo tarjousvaiheessa tarjousten yhteismitallisuutta ja kilpailun toimivuutta.⁶²

Unionin tuomioistuin on lisäksi korostanut, ettei järjestelyn laajuutta saa jättää avoimeksi tai epämääräiseksi. Enimmäismäärää tai -arvoa ei voida täsmentää pelkällä viittauksella hankintayksikön

⁵⁸ Direktiivi 2014/24/EU 21 artiklan 1 kohta ja 55 artiklan 3 kohta.

⁵⁹ Direktiivi 89/665/ETY 1 artiklan 1 kohta; EUT 14.2.2008, *Varec*, C-450/06, EU:C:2008:91, kohdat 51–55; hankintalaki 1397/2016 123 § 1–2 momentti sekä 124 § 1 ja 3 momentti niissä hankinnoissa, joissa 124 § soveltuu. *Varec* on annettu aiemman tavarahankintadirektiivin luottamuksellisuussäännöksen yhteydessä, mutta sitä käytetään tässä muutoksenhakumenettelyn luottamuksellisuuden, tehokkaan oikeussuojan ja puolustautumisoikeuksien yhteensovittamista koskevana periaatelinjana.

⁶⁰ Hankintalaki 1397/2016 42 § 4 momentti. Käyttäjäpiiriin ennakkollisen yksilöinnin unionioikeudellisesta taustasta ks. direktiivi 2014/24/EU 33 artiklan 2 kohdan toinen virke.

⁶¹ EUT 17.6.2021, *Simonsen & Weel*, C-23/20, EU:C:2021:490, kohdat 61–68 ja 74; EUT 14.7.2022, *EPIC Financial Consulting*, yhdistetyt asiat C-274/21 ja C-275/21, EU:C:2022:565, kohdat 66–68; KHO 2024:23, kohdat 36–40 ja 43–44.

⁶² Direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 33 artiklan 2 kohta; EUT 17.6.2021, *Simonsen & Weel*, C-23/20, EU:C:2021:490, kohdat 61–64, 67–68 ja 71–74. Kohdassa 61 korostetaan ehtojen selkeää, täsmällistä ja yksiselitteistä esittämistä, kohdassa 63 tarjoajan mahdollisuutta arvioida puitejärjestelystä johtuvien velvoitteiden täyttämistä, kohdassa 67 kilpailun vääristymisen ehkäisemistä ja kohdissa 71–73 tarjouspyyntöasiakirjoihin pääsyä tarjouksen tekemisen tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi.

"tavanomaisiin tarpeisiin", sillä tällainen muotoilu heikentää avoimuutta ja kaventaa tarjoajien yhdenvertaisia mahdollisuuksia arvioida hankinnan todellista mittakaavaa.⁶³

Sitova enimmäismäärä tai -arvo on olennainen avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Kun tämä raja täyttyy, puitejärjestelyn perusteella ei enää voida tehdä uusia hankintasopimuksia, paitsi jos muutos on hankintadirektiivin 72 artiklan 1 kohdan e alakohdan ei-olennainen.⁶⁴ Jos käyttäjäpiiriä tai puitejärjestelyn määrällistä laajuutta ei ole kiinnitetty riittävän täsmällisesti, puitejärjestelyn kilpailu- ja markkinoillepääsyvaikutuksia on vaikea arvioida ennakolta.⁶⁵

2.4 Tasapuolisuus ja syrjimättömyys

2.4.1 Rinnastettavuus ja objektiivinen perustelu

Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteet rajaavat valintavaiheessa sitä, miten hankintayksikkö soveltaa soveltuvuusvaatimuksia ja poissulkemisperusteita sekä arvioi tarjoajien esittämää näyttöä.⁶⁶ Menettelyllisesti tämä merkitsee symmetrisiä pelisääntöjä. Olennaisten ehtojen ja arviointiperusteiden on oltava kaikille samat, ja niitä on tulkittava sekä sovellettava johdonmukaisesti koko menettelyn ajan.⁶⁷

Yhdenvertaisen kohtelun ydin tiivistyy kahteen kysymykseen. Ensinnäkin on arvioitava, ovatko toimijat kyseisessä hankinnassa rinnastettavassa asemassa. Toiseksi on arvioitava, perustuuko mahdollinen erilainen kohtelu hankinnan kohteeseen ja tavoitteisiin sidottuun objektiiviseen perusteeseen. Rinnastettavuus arvioidaan hankintakohtaisesti.

Objektiivinen perustelu edellyttää muutakin kuin hyväksyttävän tavoitteen nimeämistä. Perusteen tulee liittyä asiallisesti hankinnan kohteeseen tai sopimusriskin hallintaan. Sen on lisäksi oltava mietetty niin, ettei valintavaiheen ratkaisu rajoita osallistumista enempää kuin on tarpeen.

⁶³ Direktiivi 2014/24/EU 33 artiklan 2 kohta; EUT 19.12.2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, kohdat 57–60, 63–64 ja 67–70 sekä tuomiolauselmä; ks. nykyisen direktiivikehyksen osalta EUT 17.6.2021, *Simonsen & Weel*, C-23/20, EU:C:2021:490, kohdat 62–70 ja 74.

⁶⁴ Direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 33 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta ja 3 kohta sekä 72 artiklan 1 kohdan e alakohta; EUT 17.6.2021, *Simonsen & Weel*, C-23/20, EU:C:2021:490, kohdat 61–68, 70 ja 74; EUT 14.7.2022, *EPIC Financial Consulting*, yhdistetyt asiat C-274/21 ja C-275/21, EU:C:2022:565, kohdat 66–68.

⁶⁵ Hankintalaki 1397/2016 42 § 4 momentti, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 499/2021; direktiivi 2014/24/EU johdanto-osan 59 ja 60 perustelukappale sekä 18 artiklan 1 kohta ja 33 artiklan 2 kohta; EUT 17.6.2021, *Simonsen & Weel*, C-23/20, EU:C:2021:490, kohdat 61–68 ja 76–80; KHO 2024:23, kohdat 36–44.

⁶⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 79 § 1 momentin 2 kohta, 80–88 § sekä kansallisissa hankinnoissa 105 § 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 57–60 artikla.

⁶⁷ EUT 29.4.2004, *Komissio v CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, EU:C:2004:236, kohdat 110–111, 115–116 ja 119–123; EUT 18.10.2001, *SIAC Construction*, C-19/00, EU:C:2001:553, kohdat 41–45.

Syrjimättömyys toimii ensisijaisesti kieltonormina. Perusteettomat erottelut ovat kiellettyjä. Suh-teellisuus jäsentää sitä, milloin erottelu on hyväksyttävä ja miten se on mitoitettava (ks. 2.5).

Kotimaisesta oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei vaatimus ole automaattisesti syrjivä vain siksi, että sen täyttäviä toimijoita on markkinoilla vähän. KHO:n jätesäiliöratkaisussa vaatimus hyväksyttiin, koska se liittyi hankintaan, oli objektiivisesti perusteltu eikä rajoittanut kilpailua perusteettomasti.⁶⁸

2.4.2 Menettelyllinen tasapuolisuus

Tasapuolisuusperiaate koskee valintavaiheessa myös arviointitapaa. Täsmennys- ja täydentämismen-ttely poikkeaa tarjousten ja selvitysten lopullisuudesta, joten sitä saa käyttää vain seikkoihin, joi-den olemassaolo ennen määräajan päättymistä on objektiivisesti todettavissa.⁶⁹ Menettelyn on ol-tava yhdenvertaisesti toteutettu. Täsmennyspyyntöjen on kohdistuttava samalla tavalla kaikkiin sa-manlaisessa asemassa oleviin ehdokkasiin tai tarjoajiin.⁷⁰

MAO:n ratkaisun valossa hankintayksikkö ei voi rajata täsmennyspyyntöä vain osaan soveltuvuu-den arvioinnissa merkityksellisistä kohdista, jos se pitää muitakin kohtia tulkinnanvaraisina tai muutoin täsmen-tämistä edellyttävinä.⁷¹ Jos virhettä ei voida oikaista jo saatujen tarjousten perus-teella tai tasapuolisella täsmennysmenettelyllä, menettelyn keskeyttäminen voi tulla kyseeseen. Keskeyttäminen edellyttää todellista ja perusteltua syytä. Keskeyttämisen edellytyksiä käsitellään tarkemmin luvussa 5.3.⁷²

2.4.3 Aktiivinen selvittämisvelvollisuus

Eturistiriitojen, hankintamenettelyn puolueettomuuden ja sidossuhteisten tarjousten itsenäisyyden arvioinnissa hankintayksiköllä on aktiivinen selvittämisvelvollisuus silloin, kun asiassa ilmenee ob-jektiivisia viitteitä ongelmasta. Aktiivinen selvittämisvelvollisuus syntyy, kun menettelyssä ilmenee

⁶⁸ KHO 3.4.2017 taltio 1552, markkinaoikeuden perustelut, s. 3/7, kappaleet alkaen ”Hankintayksiköllä on harkintaval-taa sen suhteen...” ja ”Hankinnan kohteena olleet syväkeräyssäiliöt...”.

⁶⁹ Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta. Täsmennysrajan tulkinnasta ks. EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–40; EUT 4.5.2017, *Esaprojekt*, C-387/14, EU:C:2017:338, kohdat 41–45.

⁷⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 § ja 74 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 41 ja 43; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 34 ja 38. *SAG ELV Slovensko ym.* on annettu direktiivin 2004/18/EY aikana, mutta *Manova* osoittaa, että sama periaate ulottuu myös ehdokkaiden esivalintavaiheeseen.

⁷¹ MAO 159/2025, perustelut, jakso ”Asian arviointi”, kappaleet alkaen ”Hankintayksikön on soveltuvuuden täsmen-nysmenettelyyn ryhtyessään...” ja ”Mikäli hankintayksikkö on pitänyt alihankkijoiden ESPD-lomakkeita...”. Ratkaisussa katsottiin, että täsmennyspyynnön on koskettava kaikkia täsmennystä edellyttäviä kohtia.

⁷² Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti ja 125 § 1 momentti; Parkkari 2024, s. 406–407; ks. tarkemmin luku 5.3.

konkreettisia viitteitä ongelmasta. Tällöin hankintayksikkö ei voi nojata pelkästään tarjoajien vakuutuksiin, sen on selvitettävä asia asianmukaisin toimin menettelyn luotettavuuden turvaamiseksi.

Selvittämiskynnys voi ylittyä esimerkiksi silloin, kun omistuskytkökset, osallistuminen hankinnan valmisteluun tai tarjousten silmiinpistävät yhtäläisyydet antavat aiheen epäillä tarjousten epäitsenäisyyttä tai menettelyn puolueettomuuden vaarantumista. Selvittämisen tarkoituksena on varmistaa, että hankintayksikkö voi tehdä hyväksymistä tai poissulkemista koskevan ratkaisun riittävällä tosiseikkapohjalla.⁷³

2.4.4 Etuyhteydet ja tarjousyhteistyö

Etuyhteydessä olevia tarjoajia ei voida sulkea pois automaattisesti pelkän juridisen sidossuhteen perusteella. Poissulkeminen edellyttää, että sidossuhde on vaikuttanut tarjoustensa itsenäisyyteen tai sisältöön. Tarjoajille on varattava mahdollisuus osoittaa tarjoustensa riippumattomuus.⁷⁴

Kilpailunvastaista yhteistyötä koskevassa epäilyssä hankintayksikön arvio ei ole sidottu kilpailuviranomaisen tai tuomioistuimen lainvoimaiseen ratkaisuun. Poissulkeminen voi tulla kyseeseen, jos hankintayksiköllä on kilpailun vääristymisestä riittävän uskottavaa, objektiivista ja yhtäpitävää näyttöä. Toimijalle on varattava mahdollisuus esittää selvitystä ja vastanäyttöä. Tavoitteena on turvata hankintamenettelyn luotettavuus ja tarjoajien tasapuolinen asema, ei määrätä kilpailuoikeudellista seuraamusta.⁷⁵

Tasapuolisuus ja syrjimättömyys edellyttävät valintavaiheessa ehtojen objektiivista tulkintaa ja symmetristä täsmennyskäytäntöä. Lisäksi hankintayksikön on reagoitava menettelyn luotettavuuteen liittyviin objektiivisiin viitteisiin.

⁷³ Hankintalaki 1397/2016 66 § ja 81 § 1 momentin 6–8 kohta; direktiivi 2014/24/EU 24 artikla, 41 artikla ja 57 artiklan 4 kohdan d–f alakohta; EUT 17.5.2018, *Specializuotas transportas*, C-531/16, EU:C:2018:324, kohdat 31–33 ja 37–40; EUT 3.3.2005, yhdistetyt asiat *Fabricom*, C-21/03 ja C-34/03, EU:C:2005:127, kohdat 29–35; KHO 2019:85, s. 13–15/16, kohta ”1.3 Oikeudellinen arviointi”; Komission ilmoitus 2021/C 91/01, kohdat 5.4–5.5 ja liite, kohdat 3–4. *Fabricom* ja *Specializuotas transportas* on annettu aiemman direktiivikehyksen aikana; niitä käytetään tässä periaatelinjan tulkintatukena.

⁷⁴ EUT 8.2.2018, *Lloyd ’ s of London*, C-144/17, EU:C:2018:78, kohdat 35–41 ja 44.

⁷⁵ Hankintalaki 1397/2016 81 § 1 momentin 6 kohta; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohdan d alakohta; EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 75–80 ja 82–83; Komission ilmoitus 2021/C 91/01, kohdat 5.2–5.4. Komission ilmoitusta käytetään tässä soft law -tyyppisenä tulkintatukena poissulkemisperusteen tarkoituksen, näyttökynnyksen ja itsenäisen arviointivelvollisuuden jäsentämisessä.

2.5 Suhteellisuusperiaate

2.5.1 Suhteellisuuden lähtökohdat

Suhteellisuusperiaatetta tarkastellaan valintavaiheen harkintavallan analyttisena työkaluna. Painopiste on tilanteissa, joissa soveltuvuusvaatimukset ja tarjouksen vähimmäismukaisuutta koskevat porttiedot määrittävät osallistumiskynnystä tai tarjouksen pääsyä vertailuun.⁷⁶

Suhteellisuusperiaate on sekä EU-oikeuden yleinen periaate että hankintasääntelyyn säädetty velvoite.⁷⁷ Valintavaiheessa tämä merkitsee, ettei kilpailua saa kaventaa keinotekoisesti ja että soveltuvuusvaatimusten on liityttävä hankinnan kohteeseen ja oltava oikeasuhteisia.⁷⁸

Valintavaiheessa suhteellisuus kytkeytyy avoimuuteen, tasapuolisuuteen ja syrjimättömyyteen.⁷⁹ Osallistumiskynnystä määrittävien vaatimusten on oltava hankinnan kohteeseen liittyviä ja oikeasuhtaisia⁸⁰, ennakolta ymmärrettäviä ja myös jälkikäteen kontrolloitavissa.⁸¹ Pelkkä suhteellisuus ei riitä valintavaiheessa. Osallistumiskynnyksen on lisäksi oltava ennakolta ymmärrettävä.⁸² Suhteellisuus rajoittaa vaatimusten aineellista mitoitusta, ja avoimuus varmistaa niiden ennakoitavuuden (ks. 2.3).

Suhteellisuusvaatimusta jäsennetään kolmijaon avulla: keinon soveltuvuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus ahtaassa merkityksessä.⁸³ Jaottelu tekee näkyväksi, miten osallistumiskynnystä arvioidaan.⁸⁴

⁷⁶ Gomez-Fariñas 2020, s. 17–18 ja 22–23.

⁷⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti; Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohta; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta; EUT 13.11.1990, *Fedesa ym.*, C-331/88, EU:C:1990:391, kohta 13. Ks. suhteellisuusperiaatteen yleisestä EU-oikeudellisesta asemasta ja sen kodifoinnista hankintadirektiivissä myös Gomez-Fariñas 2020, s. 4–6 ja 12.

⁷⁸ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 83 § 1 momentti ja kansallisissa hankinnoissa 105 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta.

⁷⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta.

⁸⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 83 § 1 momentti ja kansallisissa hankinnoissa 105 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191 ja 213.

⁸¹ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 83 § 1 momentti, 105 § 1 momentti, 123 § 1–2 momentti sekä 124 § 1 ja 3 momentti niissä hankinnoissa, joissa 124 § soveltuu; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 58 artiklan 1 kohta ja 84 artiklan 2 kohta; Sanchez-Graells 2019, s. 92–95, erityisesti s. 92–94. Sanchez-Graellsin procedural traceability -jäsenystä käytetään tässä tukemaan ajatusta siitä, että hankinnan suhteellisuus ja kilpailuvaikutukset ovat jälkikäteen kontrolloitavissa vain, jos hankintayksikön ratkaisuketju on dokumentoitu.

⁸² Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti ja kansallisissa hankinnoissa 105 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 5 kohta; EUT 7.4.2016, *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, EU:C:2016:214, kohta 61.

⁸³ EUT 13.11.1990, *Fedesa ym.*, C-331/88, EU:C:1990:391, kohta 13; Gomez-Fariñas 2020, s. 2–3 ja 6.

⁸⁴ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 83 § 1 momentti ja kansallisissa hankinnoissa 105 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta; Hamer 2022, s. 191–193; Gomez-Fariñas 2020, s. 2–3 ja 6–7. Hameria käytetään tässä tukemaan sitä, että osallistumisvaatimukset voivat rajata tarjoajajoukkoa ja että vaatimuksia

2.5.2 Keinon soveltuvuus

Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan, mitä riskiä vaatimus hallitsee ja miksi juuri kyseinen vaatimus edistää tavoitetta tässä hankinnassa. Kilpailun keinotekoisien kaventamisen kieltä toimii tässä kontrollipisteenä. Vaatimuksella on oltava asiallinen ja hankinnan kohteeseen liittyvä peruste.⁸⁵

Soveltuvuusarvio ei edellytä näyttöä hankintayksikön subjektiivisesta suosimismotiivista. Ratkaisevaa on objektiivinen arvio siitä, onko kilpailua rajoittavalle vaatimukselle hyväksyttävä ja suhteellisuusperiaatteen kannalta kestävä peruste.⁸⁶ Arvioinnissa on otettava huomioon myös vaatimusten kasautuva vaikutus.⁸⁷

2.5.3 Välttämättömyys

Toisessa vaiheessa arvioidaan, voidaanko sama tavoite saavuttaa yhtä tehokkaasti vähemmän rajoittavalla keinolla tai lievemmillä vaatimustasolla.⁸⁸ Arvio kohdistuu käytännössä valittuun mittariin ja sen tasoon. Vaatimukset eivät saa ylittää sitä, mikä on kyseisessä hankinnassa välttämätöntä.⁸⁹

Vitali havainnollistaa, että yleinen ja abstrakti prosenttirajoitus voi ylittää välttämättömyyden rajan, jos tavoite on saavutettavissa vähemmän rajoittavin ja tapauskohtaisemmin mitoitetuin keinoin.⁹⁰

2.5.4 Oikeasuhtaisuus ahtaassa merkityksessä

Kolmannessa vaiheessa punnitaan vaatimuksen tuottamaa hyötyä suhteessa sen kilpailua rajoittaviin vaikutuksiin ja tarjoajille aiheutuvaan rasitteeseen.⁹¹ Tämä punninta on eri asia kuin

on tarkasteltava suhteessa hankinnan kohteeseen ja tarpeellisuuteen; kolmijaon tarkempi rakenne nojaa Gomez-Fariñasin ja *Fedesa*-linjaan.

⁸⁵ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti ja 83 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta; Sanchez-Graells 2019, s. 80–82 ja 86–87. Sanchez-Graellsia käytetään tässä tukemaan väitettä siitä, että direktiivin 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohdan keinotekoisien kaventamisen kieltä toimii hankintayksikön hankinnan kilpailullisena kontrollipisteenä; varsinaiset soveltamisrajat arvioidaan hankintakohtaisesti.

⁸⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti ja 83 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta; Sanchez-Graells 2019, s. 88–90.

⁸⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti ja 83 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta; Smaga 2025, s. 16, kappale alkaen ”The doctrine indicates that the principle of proportionality should not only apply to each requirement individually...”.

⁸⁸ EUT 13.11.1990, *Fedesa ym.*, C-331/88, EU:C:1990:391, kohta 13; Gomez-Fariñas 2020, s. 7–8.

⁸⁹ Hankintalaki 1397/2016 83 § 1 momentti ja 85 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 ja 3 kohta; Gomez-Fariñas 2020, s. 27–29.

⁹⁰ Direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 71 artiklan 2 kohta ja 6–7 kohta; EUT 26.9.2019, *Vitali*, C-63/18, EU:C:2019:787, kohdat 38–45 ja tuomiolauselma.

⁹¹ EUT 13.11.1990, *Fedesa ym.*, C-331/88, EU:C:1990:391, kohta 13; Gomez-Fariñas 2020, s. 3 ja 13–15. *Fedesa* muotoilee haittojen suhteettomuuden kiellon suhteessa tavoiteltuihin päämääriin; Gomez-Fariñas kytkee hankintayhteydessä punninnan kilpailun, markkinoillepääsyn ja vaatimuksesta saatavien hyötyjen arviointiin.

välttämättömyysarvio. Vaatimus voi olla sinänsä soveltuva ja tarpeellinen, mutta silti kokonaisuutena liian raskas suhteessa sillä hallittavaan riskiin.

Valintavaiheessa oikeasuhtaisuus ahtaassa merkityksessä korostuu silloin, kun osallistumiskynnys muodostuu korkeaksi yksittäisen vaatimuksen tai vaatimusten yhteisvaikutuksen vuoksi. Mitä jyrkemmin vaatimus sulkee toimijoita menettelyn ulkopuolelle, sitä näkyvämmiin hankintayksikön on pystyttävä perustelemaan, miksi vaatimuksesta saatava hyöty on kilpailun kaventumiseen nähden hyväksyttävä.⁹²

2.5.5 Arviointirunko

Suhteellisuudesta tiivistyy kuuteen kysymykseen: (1) mitä riskiä tai laatutavoitetta vaatimus hallitsee; (2) mittaako valittu vaatimus tätä riskiä; (3) miksi juuri tämä taso on tarpeen; (4) onko olemassa yhtä tehokkaita mutta vähemmän osallistumista rajoittavia vaihtoehtoja; (5) rajoittaako vaatimuskokonaisuus kilpailua kasautuvasti liikaa; ja (6) näkyykö perusteluketju asiakirjoista. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan tämän testin tuomioistuinvalvontaa.

Runko toimii perustelujen tarkistuslistana. Se pakottaa yhdistämään vaatimuksen tunnistettuun riskiin ja tekemään näkyväksi, miksi valittu vaatimustaso on hyväksyttävä. Samalla se osoittaa, onko perusteluketju dokumentoitu niin, että ratkaisu on jälkikäteen arvioitavissa.

2.6 Tuomioistuinvalvonta

2.6.1 Valvonnan lähtökohdat

Hankintaoikeuden oikeussuojajärjestelmässä on sovitettava yhteen kaksi samanaikaista vaatimusta. Hankintayksikön päätöksenteon on oltava tehokkaan tuomioistuinvalvonnan piirissä, mutta valvonnan on samalla kunnioitettava hankintayksikölle laissa jätettyä harkintavaltaa. Siksi tuomioistuinvalvonta jäsentyy ensisijaisesti laillisuusvalvontana. Kontrolli kohdistuu normiperustaan, periaatteisiin, menettelyyn, tosiseikkapohjaan sekä ratkaisun perusteluihin ja dokumentaatioon.⁹³

⁹² Ks. valintavaiheen intressipunninnasta myös Hamer 2022, s. 191–192 ja 196.

⁹³ Hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 3 §, 123 § 1–2 momentti, EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa lisäksi 124 § 1 ja 3 momentti, 145–146 §, 154 § 4 momentti, 165 § ja 167 §; neuvoston direktiivi 89/665/ETY 1 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 2 artiklan 1 kohta; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 220–223 ja 237–243; Parkkari 2024, s. 397–400. Oikeussuojajärjestelmän koetusta toimivuudesta, oikeudenkäyntiriskeistä ja yritysten luottamuksesta hankintojen tuomioistuinvalvontaan ks. Heikkinen – Halonen 2026, s. 79–81 ja 84–85.

Standard of review -käsitteellä viitataan siihen, kuinka intensiivisesti tuomioistuin kontrolloii valintavaiheen erilaisia ratkaisuja. SoR ei muodosta erillistä hankintaoikeudellista oppia, se auttaa jäsen-tämään, miksi sidottu, ohjattu ja rajatusti laaja harkinta eivät voi olla yhtä intensiivisen tuomiois-tuinvalvonnan kohteena.⁹⁴

Sidotussa harkinnassa tuomioistuin voi itse arvioida, täyttyykö binäärinen tunnusmerkistö. Ohja-tussa harkinnassa kontrolli kohdistuu siihen, onko hankintayksikkö tunnistanut olennaiset seikat, soveltanut suhteellisuusperiaatetta asianmukaisesti, pidättäytynyt automaatiosta ja perustellut ratkai-sunsa niin, että se on jälkikäteen kontrolloitavissa.⁹⁵ Rajatusti laajassa harkinnassa tuomioistuin ei korvaa hankintayksikön asiantuntija-arviota omallaan, mutta sen on voitava tarkistaa, että arvio pe-rustuu ennalta ilmoitettuihin lähtökohtiin, hyväksyttävään näyttöpohjaan ja menettelyllisesti kestä-vään ratkaisutapaan.⁹⁶

2.6.2 Harkintavallan laatu ja kontrolli

SoR:n intensiteetti määräytyy sen mukaan, millaista harkintavaltaa sääntely jättää hankintayksi-kölle. Sidotussa harkinnassa kontrolli on intensiivistä, koska normi asettaa ehdottoman rajan tai ku-mulatiiviset edellytykset. Tuomioistuin arvioi tällöin itse, täyttyvätkö oikeudelliset kriteerit. Valin-tavaiheessa tämä painottuu pakollisten poissulkemisperusteiden tunnusmerkistökysymyksiin EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Kansallisissa hankinnoissa vastaava sidonnaisuus syntyy vain siltä osin kuin hankintayksikkö on rakentanut menettelynsä 80–86 §:n logiikan varaan tai sitonut itsensä ennakolta ilmoittamiinsa soveltuvuusvaatimuksiin.⁹⁷

Ohjatussa harkinnassa normi edellyttää tapauskohtaista punnintaa. Tällöin tuomioistuimen tehtä-vänä ei ole korvata hankintayksikön tapauskohtaista harkintaa omalla arviollaan. Sen tehtävänä on varmistaa, että hankintayksikkö on tunnistanut relevantit seikat, arvioinut ne syrjimättömästi ja suh-teellisuusperiaatteen mukaisesti sekä perustellut ratkaisunsa siten, että tuomioistuin voi arvioida sen

⁹⁴ Ks. yleisesti harkintavallan asteittaisuudesta Parkkari 2024, s. 397–398, sekä laajan harkintavallan vaikutuksesta tuo-mioistuinkontrollin kohdentumiseen s. 399–400.

⁹⁵ Harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden, suhteellisuuden, yksilöllisen arvioinnin, korjaavien toimenpiteiden ja perusteluvollisuuden osalta ks. Hankintalaki 1397/2016 3 §, 81–82 § ja 123 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 57 artiklan 4 kohta ja 6 kohta; MAO 359/2025, jakso ”Kysymyksenasettelu ja keskeiset oikeusohjeet”, kap-paleet alkaen ”Hankintalain 81 §:n esitöiden...” ja ”Hankintalain 82 §:n 1 momentin mukaan...”, sekä jakso ”Asian arvi-ointi”, kappaleet alkaen ”Asiassa on vielä arvioitava...” ja ”Näin ollen markkinaoikeus katsoo...”.

⁹⁶ Ks. yleisesti harkintavallan laajuuden ja tuomioistuinkontrollin kohdentumisen suhteesta Parkkari 2024, s. 397–400, erityisesti s. 399–400.

⁹⁷ Hankintalaki 1397/2016 79 § 1 momentin 2 kohta, 80 § ja 83 § 1 momentti sekä kansallisissa hankinnoissa 105 § 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan b alakohta, 57 artiklan 1–2 kohta ja 58 artikla. Kansallisissa han-kinnoissa 105 § 2 momentti ei tee 80–86 §:stä automaattisesti soveltuvia, vastaava sidonnaisuus syntyy hankintayksi-kön valitseman menettelykehyn ja ennakolta asetettujen soveltuvuusvaatimusten kautta.

lainmukaisuuden. Ohjattu harkinta konkretisoituu harkinnanvaraisissa poissulkemisperusteissa ja self-cleaning-arvioinnissa. Ratkaisu ei saa muuttua automaattiseksi, arvioinnin on oltava tapauskohtaista suhteellisuusperiaatteen mukaista ja menettelyllisesti kurinalaista.⁹⁸

Rajatusti laajassa harkinnassa kontrolli on tavallisesti pidättyväisempää. Tämä korostuu, kun arvio perustuu kokonaisharkintaan, näyttöarviointiin ja hankintayksikön asiantuntija-arvioon esimerkiksi soveltuvuusvaatimusten täytymisestä tai tarjoajan taloudellisesta kapasiteetista. Tuomioistuinkontrolli kohdistuu tällöin siihen, onko arvio tehty ennalta ilmoitettujen kriteerien pohjalta. Lisäksi tarkastellaan, perustuuko arvio esitettyihin selvityksiin ja onko se ollut johdonmukaista ja syrjimätöntä. Kontrolli on tässä mielessä kehysluonteista. Tuomioistuin valvoo menettelysääntöjen, perustelujen ja tosiseikkapohjan asianmukaisuutta sekä sitä, ettei arvioon sisälly ilmeistä arviointivirhettä tai toimivallan väärinkäyttöä.⁹⁹

Valintavaiheessa SoR:n intensiteetti kytkeytyy läheisesti kontrolloitavuuteen. Hankintapäätöksestä ja siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat, selvitykset ja perusteet. Niiden on ilmentävä siinä määrin, että asianosainen voi arvioida ratkaisun perustan ja muutoksenhaun tarpeen. Samalla tuomioistuimella on oltava edellytykset arvioida ratkaisun laillisuus. Tämä perusteluvollisuus koskee myös kansallisia hankintoja. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa ja kansallisen kynnysarvon ylittävissä liitteen E palveluhankinnoissa kontrolloitavuutta täydentää lisäksi hankintamenettelyä koskeva kertomus. Mitä enemmän ratkaisu perustuu harkintaan, punnintaan ja asiantuntija-arvioon, sitä tärkeämpää on, että arviointiketju on päätöksestä ja asiakirja-aineistosta jäljitettävissä.¹⁰⁰

⁹⁸ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 81 § 1 momentin 3 kohta ja 81 § 2 momentti, 82 § sekä 123 § 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 57 artiklan 4 kohta ja 6 kohta; MAO 359/2025, jakso ”Kysymyksenasettelu ja keskeiset oikeusohjeet”, erityisesti kappaleet alkaen ”Hankintalain 81 §:n esitöiden...” ja ”Hankintalain 82 §:n 1 momentin mukaan...”, sekä jakso ”Asian arviointi”, erityisesti kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että Saimaan taksipalvelu Oy:n omassa toiminnassa...”, ”Asiassa on vielä arvioitava...” ja ”Näin ollen markkinaoikeus katsoo...”.

⁹⁹ EUT 18.10.2001, *SIAC Construction*, C-19/00, EU:C:2001:553, kohdat 41–45; unionin yleinen tuomioistuin 6.10.2021, *Global Translation Solutions v Euroopan parlamentti*, T-7/20, EU:T:2021:649, kohdat 34–35; ks. myös unionin yleinen tuomioistuin 8.7.2015, *European Dynamics Luxembourg ym. v komissio*, T-536/11, EU:T:2015:476, kohdat 33 ja 36. Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisuja käytetään tässä EU-toimielinten hankintoja koskevana, tuomioistuinkontrollin intensiteettiä valaisevina tulkintatukina.

¹⁰⁰ Suomen perustuslaki 731/1999 21 § 2 momentti; hallintolaki 434/2003 45 § 1 momentti; hankintalaki 1397/2016 123 § 1–2 momentti sekä 124 § 1–3 momentti niissä hankinnoissa, joissa 124 § soveltuu; direktiivi 2014/24/EU 84 artiklan 1–2 kohta; HE 72/2002 vp, s. 100; HE 108/2016 vp, s. 221–222. Ks. perustelu- ja dokumentointivollisuuden oikeussuojayhteydestä myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohtaa voidaan käyttää tässä enintään hyvän hallinnon EU-oikeudellisena taustatukena, ei jäsenvaltioihin sellaisenaan kohdistuvana välittömänä normiperustana, ks. EUT 17.7.2014, *YS ym.*, yhdistetyt asiat C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, kohta 67.

Kontrolloitavuus ei ole vain muodollinen lisä. Se määrittää samalla, kuinka pitkälle tuomioistuimen on ylipäättään mahdollista ulottaa laillisuuskontrollinsa. Jos päätöstä ei voida kontrolloida, harkintavallan käyttö ei enää asetu oikeudellisesti hyväksyttävään kehykseen. Tästä syystä perustelujen ja dokumentaation puute voi olla itsenäinen ongelma silloinkin, kun lopputulos saattaisi aineellisesti olla puolustettavissa. Hallinto-oikeudellinen perusteluvollisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys eivät siis ole vain muutoksenhakua palvelevia muotovaatimuksia. Ne kuuluvat siihen rakenteeseen, jossa harkintavallan käyttö muuttuu laillisesti kontrolloitavaksi päätöksenteoksi.¹⁰¹

2.6.3 Toimivalta ja valituskelpoisuus

Harkintavallan laadun ja kontrolloitavuuden ohella SoR:n käytännöllistä intensiteettiä rajaavat muutoksenhaun kohde, valituskelpoisuus ja tuomioistuimen toimivalta. Näitä kysymyksiä ei jäsenetä EU-oikeudessa yksityiskohtaisena kontrollioppina. Kansallinen hankintalaki ja prosessioikeus määrittävät, milloin asia voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi ja millä edellytyksillä markkinaoikeuden päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹⁰² Tämän vuoksi SoR ei kohdistu hankinnan sisältöä koskevaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan sellaisenaan. Tuomioistuimien ei arvioi vapaasti, olisiko hankinnan toteuttamiseen liittyviä riskejä pitänyt punnita toisin. Se arvioi, onko riskiperusteinen määrittely pysynyt hankintasääntelyn rajoissa tarjouspyynnön selvytyden, tasapuolisuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden osalta.¹⁰³

Tuomioistuinvalvonta kohdistuu lisäksi valituskelpoiseen päätökseen ja sen oikeusvaikutuksiin. Hankintayksiköllä ei ole valitusoikeutta, jos se pyrkii vain markkinaoikeuden perustelulausumien poistamiseen ilman muutosta lopputulokseen. Tätä rajaa havainnollistaa ratkaisu KHO 2017:46. Raja vaikuttaa suoraan siihen, missä kohdin SoR voi realisoitua. Perustelujen laadulla on

¹⁰¹ Suomen perustuslaki 731/1999 21 § 2 momentti; hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 § sekä niissä hankinnoissa, joihin säännös soveltuu, 124 §; neuvoston direktiivi 89/665/ETY 1 artiklan 1 kohta ja 2 artiklan 1 kohta. Vrt. Euroopan unionin perusoikeuskirja 41 artikla perusteluvollisuuden EU-oikeudellisenä taustana, vaikka artikla ei sellaisenaan kohdistu jäsenvaltioihin.

¹⁰² Hankintalaki 1397/2016 145–146 §, 165 § ja 167 §; laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 100/2013 1 §; laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019 107 § ja 111 §.

¹⁰³ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti ja 83 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 238; MAO 279/2024, perustelut, kohta alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksiköllä on oikeus päättää hankintojensa sisällöstä...”; MAO H209/2021, perustelut, jakso ”Referenssivaatimuksen asettaminen”, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksiköllä on harkintavaltaa...” ja ”Markkinaoikeus toteaa, että kysymyksessä oleva referenssivaatimus...”. HE 108/2016 vp, s. 238 tukee tässä tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja muutoksenhakukontrollin rajaa; MAO-ratkaisut tukevat sitä, että hankinnan kohdetta ja soveltuvuusvaatimuksia koskevaa harkintaa kontrolloidaan tarjouspyynnön selvytyden, tasapuolisuuden, syrjimättömyyden, kilpailun perusteettoman rajoittamisen kiellon ja suhteellisuuden kautta.

kontrolloitavuuden kannalta keskeinen merkitys, mutta muutoksenhaun kohde kytkeytyy lopulta dispositioon ja oikeusvaikutuksiin.¹⁰⁴

2.6.4 Oikeussuojan ajoitus

SoR:n käytännöllinen intensiteetti riippuu myös siitä, missä vaiheessa oikeussuojajärjestelmä mahdollistaa laillisuuskontrollin. EU-kynnysarvon ylittävässä hankinnoissa oikeussuojadirektiivin järjestelmä edellyttää, että hankinta-asiakirjojen lainvastaisiin ehtoihin voidaan puuttua tehokkaasti ja riittävän varhain.¹⁰⁵ Unionin tuomioistuimen *Grossmann*-ratkaisusta ilmenee, että toimija voi tiettyissä tilanteissa hakea muutosta jo tarjouspyyntöön tai muihin hankinta-asiakirjoihin sisältyviin syrjiviin eritelmiin. Tämä on mahdollista ilman, että sen olisi ensin tehtävä tarjous, jos juuri nämä eritelmät estävät sitä osallistumasta tehokkaasti menettelyyn.¹⁰⁶

Grossmann-linjassa korostuu myös prosessuaalinen tehokkuus. Muutoksenhakua ei ole tarkoitus siirtää menettelyn myöhempään vaiheeseen, jos virhe on ollut havaittavissa jo aiemmin. Viivyttely voi kansallisten prosessisääntöjen puitteissa kaventaa mahdollisuutta vedota virheeseen. SoR:n näkökulmasta tämä tarkoittaa, ettei kontrollin intensiteetti määräydy yksin sen mukaan, kuinka syvälle tuomioistuin voi ulottaa aineellisen arviointinsa. Merkitystä on myös sillä, missä vaiheessa järjestelmä sallii väitteen esittämisen.¹⁰⁷

Ajoituskysymys ulottuu myös seuraamustasolle. Oikeussuojajärjestelmä edellyttää virheen vaikutellisuutta.¹⁰⁸ Oikeussuojakeinot ja seuraamukset edellyttävät tyypillisesti, että virhe on vaikuttanut tai voinut vaikuttaa hankintamenettelyn lopputulokseen tai asianosaisen asemaan. Vaikutellisuus ja velvoitteiden täytäntöönpano konkretisoituvat myös silloin, kun markkinaoikeuden asettamia velvoitteita tehostetaan uhkasakolla. Tällöin arvioitaviksi tulevat sekä laiminlyönnin

¹⁰⁴ KHO 2017:46, kohta 1.2 (Vaatimusten tutkiminen). Ratkaisu koski erityisalojen hankintaa, joka oli aloitettu 4.9.2009 julkaistulla erityisalojen EU-hankintailmoituksella, ja korkein hallinto-oikeus korosti, ettei asiaa voitu arvioida analogisesti hankintalain kilpailullista neuvottelumenettelyä koskevien säännösten perusteella. Tässä ratkaisuun viitataan vain markkinaoikeuden perustelulausumien oikeusvaikutusta ja hankintayksikön valitusoikeutta koskevana tulkintatutkenä.

¹⁰⁵ Direktiivi 89/665/ETY 1 artiklan 1 kohta sekä 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta.

¹⁰⁶ Direktiivi 89/665/ETY 1 artiklan 3 kohta ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohta; EUT 12.2.2004, *Grossmann Air Service*, C-230/02, EU:C:2004:93, kohdat 25–30.

¹⁰⁷ Direktiivi 89/665/ETY 1 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 2 artiklan 1 kohdan b alakohta; EUT 12.2.2004, *Grossmann Air Service*, C-230/02, EU:C:2004:93, kohdat 36–40.

¹⁰⁸ Hankintalaki 1397/2016 154 § 4 momentti ja 160 § 2 momentti.

vakavuus että väliaikaisjärjestelyjen sallittavuus.¹⁰⁹ SoR ei ole pelkkä kontrolliasteikko, se kytkeytyy myös siihen, milloin virhe voidaan vielä tehokkaasti oikaista ja millä seuraamuksella.

2.6.5 Perusteluvollisuus ja dokumentaatio

Perusteluvollisuus, menettelyn dokumentointi ja kontradiktorisuus muodostavat SoR-kehikossa kontrolloitavuuden minimitason. Kun arvio perustuu hankintayksikön asiantuntija-arvioon, kontrollin legitimitetti riippuu siitä, että tuomioistuin voi tarkastaa menettelyn yhdenvertaisuuden, läpinäkyvyyden ja suhteellisuuden. Tämä on mahdollista vain perustelujen ja dokumentaation avulla. Puutteellinen perustelu voi muodostaa itsenäisen menettelyvirheen, vaikka lopputulos voisi aineellisesti olla hyväksyttävä. Jos perustelut tai dokumentaatio eivät anna tuomioistuimelle edellytyksiä laillisuusarviointiin, päätös ei ole kontrolloitavissa. Kontrolloitavuus kuuluu jo alkuperäisen ratkaisun lainmukaisuuteen.¹¹⁰

Self-cleaning-arviointi havainnollistaa tämän erityisen selvästi. Ennen poissulkemista toimijalle on varattava tilaisuus esittää korjaavat toimenpiteensä. Tämä vaatimus ei täyty, jos aiemmista selvitystai vastinepyynnöistä ei käy ilmi, että toimijalla on tällainen mahdollisuus ja että asiassa harkitaan poissulkemista. Jos korjaavia toimenpiteitä ei pidetä riittävinä, tästä on annettava perusteltu päätös. Menettelyllinen puute voi jo sellaisenaan johtaa poissulkemisratkaisun kumoamiseen.¹¹¹

2.6.6 Kontradiktorisuus ja kontrolloitavuus

Kontradiktorinen periaate ja aineellinen prosessinjohto täydentävät tätä minimitasoa. Jos menettely on puhtaasti kirjallinen ja osapuolten väitteet ja tosiseikat eivät asetu aidosti vastakkain, tuomioistuimen on johdettava prosessia aktiivisesti. Tavoitteena on, että relevantit väitteet ja tosiseikat tulevat arvioiduiksi. Tämä täydentää SoR-ajattelua. Valvonnan intensiteetti ei aina merkitse syvempää aineellista kontrollia. Usein kyse on menettelyllisen laadun varmistamisesta.¹¹²

¹⁰⁹ Hankintalaki 1397/2016 161 § 1 momentti ja 168 § 1 momentti; uhkasakkolaki 1113/1990 11 §; KHO 25.2.2025 talio 361, kohdat 39, 44–46 ja 49–52.

¹¹⁰ Suomen perustuslaki 731/1999 21 § 2 momentti; hallintolaki 434/2003 34 § ja 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 § sekä niissä hankinnoissa, joihin säännös soveltuu, 124 §; neuvoston direktiivi 89/665/ETY 1 artiklan 1 kohta ja 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta; Euroopan unionin perusoikeuskirja 47 artikla.

¹¹¹ Hankintalaki 1397/2016 82 § ja 123 §; hallintolaki 434/2003 45 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; MAO 359/2025, jakso ”Asian arviointi”, kappaleet alkaen ”Asiassa on vielä arvioitava...”, ”Markkinaoikeus toteaa, että edellä selostetuista selvityspyyntöistä...” ja ”Näin ollen markkinaoikeus katsoo...”. Ks. ratkaisun uutisluonteisesta yhteenvedosta myös Hyvönen, Edilex Uutiset 30.7.2025.

¹¹² Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019 35 §, 37 § 1–2 momentti, 42 § ja 44 §; Myöhänen 2023, s. 1 ja 3, erityisesti s. 3 alaviite 11. Ks. Myöhänen 2023, s. 3, jossa tuomioistuimen roolin todetaan olevan aineellisen

Valintavaiheen tuomioistuinvalvonnan intensiteetti määräytyy harkintavallan laadun, muutoksenhaun kohteen, oikeussuojan ajoituksen ja kontrolloitavuuden perusteella. Sidotussa harkinnassa kontrolli on intensiivistä ja kohdistuu tunnusmerkistön täyttymiseen. Ohjatussa harkinnassa painopiste on menettelyssä, relevanttien seikkojen tunnistamisessa, punninnan suhteellisuudessa ja perusteltavuudessa. Rajatusti laajassa harkinnassa kontrolli on pidättyväisempää ja kohdistuu tosiseikkapohjaan, yhdenvertaisuuteen ja johdonmukaisuuteen.

EU-oikeus asettaa erityisesti EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tehokkaan oikeussuojan vähimmäisvaatimukset. Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta, valituskelpoisuus, valituslupa ja kontrollin käytännöllinen muoto jäsenyvät kuitenkin kansallisen hankintalain ja prosessioikeuden kautta. Tämän vuoksi SoR ei tässä tutkielmassa kuvaa yhtä yhtenäistä kontrolioppia, joka kattaisi sekä EU-oikeuden että kansallisen oikeuden. Se on analyttinen tapa tehdä näkyväksi, miten eri normitasot vaikuttavat kontrollin kohdentumiseen. SoR-kehikko auttaa jäsentämään, miksi sama oikeussuojajärjestelmä näyttäytyy eri tilanteissa joko intensiivisenä tai pidättyväisenä. Intensiteetti ei ole tuomioistuimen vapaa valinta, se on seurausta harkintavallan laadusta, muutoksenhaun kohteesta, oikeussuojan ajoituksesta ja kontrolloitavuuden reunaehdoista.

3 Tarjoajan kapasiteetti ja soveltuvuusvaatimukset

3.1 Valintavaiheen normiperusta ja vaiheistus

3.1.1 Portinvartijafunktio

Valintavaihe toimii hankintamenettelyn portinvartijana. Siinä päätetään, ketkä voidaan valita sopimuskumppaniksi ja millä edellytyksillä tarjoukset otetaan mukaan vertailuun. Portinvartijafunktio määrittää markkinoillepääsyn ja sopimusriskin hallinnan rajat.

Valintavaiheessa hankintayksikön harkinta vaihtelee päätöstyypin mukaan. Soveltuvuusvaatimusten asettamisessa ja mitoittamisessa korostuu ohjattu riskiperusteinen harkinta, kun taas ennalta asetetun vähimmäisvaatimuksen soveltaminen on usein sidotumpaa. Tässä luvussa tarkastelu rajautuu tarjoajan kapasiteetin arviointiin. Harkintaa ohjaavat hankintaoikeudelliset periaatteet: tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus ja suhteellisuus sekä kielto kaventaa kilpailua keinotekoisesti.¹¹³ Tämä normiperusta ohjaa valintavaiheen rajanvetoja ja samalla sitä, missä kohdin ne tyypillisesti joutuvat tuomioistuinkontrollin kohteeksi.

3.1.2 Soveltuvuuskehikon rajanveto muihin arviointikehikoihin

Valintavaiheen ytimessä on menettelyn vaiheiden normatiivinen erottelu. Ensin arvioidaan, kohdistuuko talouden toimijaan poissulkemisperusteita ja täyttääkö se hankintayksikön asettamat soveltuvuusvaatimukset. Vasta tämän jälkeen tarjoukset vertaillaan ennalta ilmoitetuilla perusteilla, vaikka tekninen tarkastusjärjestys avoimessa menettelyssä voi vaihdella. Erottelu ei ole vain terminologinen. Se estää arviointiperusteiden sekoittumisen, kuten soveltuvuustekijöiden pisteyttämisen vertailuperusteina, ja varmistaa menettelyn ennakoitavuuden.

Unionin tuomioistuimen *Lianakis*-ratkaisu (C-532/06) havainnollistaa rajanvedon merkitystä. Tarjoajan soveltuvuutta tai kykyä toteuttaa hankinta osoittavia seikkoja ei tule käyttää tarjousvertailussa tavalla, joka hämärtää osallistumisedellytysten ja vertailuperusteiden eroa. Nykyisessä direktiivikehyksessä on kuitenkin rajattu poikkeus. Henkilöstön organisointia, pätevyyttä ja kokemusta voidaan käyttää vertailuperusteena, jos niillä voi olla olennainen vaikutus suorituksen laatuun.¹¹⁴

¹¹³ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 mom.; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta. (tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus, suhteellisuus sekä kilpailun keinotekoisesta kaventamisesta kieltäminen).

¹¹⁴ Direktiivi 2014/24/EU 67 artiklan 2 kohdan b alakohta; EUT 24.1.2008, *Lianakis ym.*, C-532/06, EU:C:2008:40, kohdat 26–32; vrt. Pökkyä 2010, s. 13.

Tässä tutkielmassa valintavaiheen portinvartijafunktio jäsennetään kolmeen toisiinsa liittyvään mutta oikeudellisesti erilliseen arviointikohteeseen. Ne koskevat tarjoajan kapasiteetin arviointia soveltuvuuskehikossa, tarjoajan luotettavuuden arviointia poissulkemisperusteiden valossa sekä tarjouksen vähimmäismukaisuuden arviointia.¹¹⁵ Jaottelun käytännöllinen tarkoitus on ilmentää, kohdistuuko arvio ensisijaisesti toimijaan vai tarjoukseen. Se tekee näkyväksi myös eron binääristen ratkaisutilanteiden ja yksilöllistä punnintaa edellyttävien tilanteiden välillä. Binäärisissä tilanteissa vähimmäisehto joko täyttyy tai jää täyttymättä. Yksilöllistä punnintaa tarvitaan vaatimusten mitoituksessa suhteellisuusperiaatteen valossa ja luotettavuusarvion erityiskysymyksissä. Jaottelu toimii tutkielman kompassina. Se on olennainen myös myöhemmässä analyysissä, koska se rajaa, mitä valintavaiheessa voidaan tehdä täsmentämällä ja mitä ei.

3.1.3 Soveltuvuusvaatimusten avoimuus ja ennakoitavuus

Avoimuus ja ennakoitavuus edellyttävät valintavaiheessa, että osallistumiskynnykseen ja tarjouksen laatimiseen vaikuttavat ehdot ilmoitetaan etukäteen. Näin tarjoaja voi arvioida asemansa ennen tarjouksen tekemistä, ja hankintayksikön ratkaisuketju on jälkikäteen tarkastettavissa riippumattomasti.¹¹⁶ *Telaustria*-linjauksessa (C-324/98) avoimuus kytkeytyy kilpailun avaamiseen ja hankintayksikön puolueettomuuden valvontaan.¹¹⁷

Valintavaiheen keskeinen jännite liittyy tarjousten lopullisuuden ja täsmentämisen väliseen rajaan. Tarjoaja vastaa tarjouksensa sisällöstä, ja tarjouksia arvioidaan sellaisina kuin ne on toimitettu määräaikaan mennessä. Käytännössä voi kuitenkin olla tarpeen pyytää rajattuja täsmennyksiä tai täydentää puuttuvia asiakirjoja. Rajanveto ei ratkea mekaanisesti. Ratkaisevaa on, johtaako täsmennyksen uuden tarjouksen esittämiseen tai tarjouksen parantamiseen. Merkitystä on myös sillä, vaarantaako se menettelyn tasapuolisuuden tai avoimuuden. Tässä painoa voivat saada esimerkiksi täsmennyspyyntöjen symmetria ja niiden ajankohta suhteessa kokonaisarviointiin.¹¹⁸ Selvempi raja tulee vastaan silloin, jos hankinta-asiakirjoissa on nimenomaisesti liitetty asiakirjapuutteeseen tarjouksen

¹¹⁵ Hankintalaki 1397/2016 74 §:n 1 momentti, 79 §:n 1 momentin 1–2 kohta sekä 80–86 §; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta sekä 57–58 artikla.

¹¹⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 83 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 5 kohta; EUT 7.4.2016, *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, EU:C:2016:214, kohta 61.

¹¹⁷ EUT 7.12.2000, *Telaustria* ja *Telefonadress*, C-324/98, EU:C:2000:669, kohdat 60–62; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohta 25. *Telaustria* koski direktiivien ulkopuolelle jäänyttä palvelukonsessiota, mutta kohtia 60–62 voidaan käyttää avoimuusveloitteen periaatetasoisena tukena kilpailun avaamisesta ja menettelyn puolueettomuuden valvonnasta.

¹¹⁸ Direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 36 ja 40–44; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 31–39.

hylkääminen tai tarjoajan sulkeminen pois menettelystä.¹¹⁹ Lisäksi on arvioitava, onko puuttuva tieto tai asiakirja objektiivisesti voinut olla olemassa jo ennen määräaika. Tämä korostuu silloin, kun kyse on asiakirjanäyttönä esitettävästä selvityksestä. Jos täsmennys käytännössä antaa tarjoajalle mahdollisuuden rakentaa tarjouksen sisältöä jälkikäteen, kyse ei enää ole pelkästä täsmennyksestä.¹²⁰ Kansallista ratkaisukäytäntöä tarkastellaan lähemmin luvussa 5.2, jossa täsmennysrajanve-toa arvioidaan vähimmäisvaatimusten ja vertailukelpoisuuden näkökulmasta.

3.1.4 Soveltuvuuden vaiheistettu todentaminen

Valintavaiheen menettelyllinen lähtökohta ei ole kaikissa hankinnoissa sama. EU-kynnysarvon ylitävissä hankinnoissa hankintayksikön on vaadittava yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan (ESPD) käyttöä alustavana näyttönä siitä, ettei ehdokasta tai tarjoajaa rasita poissulkemisperuste ja että asetetut soveltuvuusvaatimukset täyttyvät.¹²¹

Kansallisissa hankinnoissa vaiheistus rakentuu sen sijaan hankintalain 104 ja 105 §:n väljemmän menettelykehyksen varaan. Hankintayksikkö voi edellyttää tarjoajilta tarjouksen osana vapaamuotoisen vakuutuksen siitä, että ne täyttävät asetetut soveltuvuusvaatimukset. Se voi tarkistaa voittaneen tarjoajan osalta vakuutuksen paikkansapitävyyden ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista ja pyytää puutteellisten tai virheellisten tietojen ja asiakirjojen täydentämistä tai selventämistä. Poissulkemisperusteiden osalta kansallisen menettelyn tarkempi sisältö riippuu siitä, missä laajuudessa hankintayksikkö päättää soveltaa 105 §:n 2 momentin nojalla 80–86 §:n kehikkoa.¹²²

Muotovaatimusten ero ei muuta arvioinnin olennaista sisältöä. Soveltuvuuden ja muiden määrähetkeen sidottujen tosiseikkojen on oltava olemassa jo määräajan päättyessä, vaikka niitä koskeva selvitys voidaan pyytää ja tarkistaa vaiheistetusti myöhemmin. Myöhemmin toimitettava selvitys ei voi luoda soveltuvuutta tai kapasiteettia, joka puuttui määrähetkellä. Reformitasolla samaa rakennetta tukee HE 2/2026 vp. Esityksen perustelujen mukaan 105 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansallisissa hankinnoissa poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittämiseen sovellettaisiin 88 §:ää sekä alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamista koskevia 78 ja 92 §:ää, jollei hankintayksikkö ilmoita hankinta-asiakirjoissa toisin.¹²³

¹¹⁹ EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohta 40.

¹²⁰ EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 31–39.

¹²¹ Hankintalaki 1397/2016 87 §:n 1 ja 3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 59 artiklan 1 kohta; komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/7 1 artikla ja liite 1; HE 108/2016 vp, s. 193–194.

¹²² Hankintalaki 1397/2016 104 §:n 2 momentti ja 105 §:n 1–2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 212–213.

¹²³ EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 36–40; HE 2/2026 vp, s. 107; ks. myös lakiehdotuksen 105 §:n sanamuodosta s. 133.

3.1.5 Menettelytekniinen järjestys

Tarkistusten menettelytekniinen järjestys voi vaihdella. Avoimessa menettelyssä tarjouksia voidaan esimerkiksi tutkia ennen poissulkemisperusteiden ja soveltuvuuden lopullista varmistamista.¹²⁴ Ennen sopimuksen tekemistä hankintayksikön on kuitenkin varmistuttava, että valittava tarjoaja täyttää valintaedellytykset ja että tarjous täyttää asetetut vähimmäisvaatimukset.¹²⁵ Menettelytekniinen vaihtelu ei poista vaiheiden normatiivista erillisyyttä. Historiallisena taustana tätä asetelmaa havainnollistaa KHO 2011:29, jossa markkinaoikeudessa vasta esitetty tarkempi selvitys maksujärjestelystä ei muuttanut arviota.¹²⁶

Sama lähtökohta jäsentää myös luvussa 2.6 käsiteltyä standard of review -kehikkoa. Valintavaiheen tuomioistuINVALVONNASSA tuomioistuin ei tavallisesti korvaa hankintayksikön riskikalibrointia omalla arviollaan. Kontrolli kohdistuu siihen, että arviointiperusta on asetettu etukäteen ja että vaatimukset liittyvät hankinnan kohteeseen. Lisäksi arvioidaan, onko menettelyssä noudatettu tasapuolisuutta ja onko ratkaisu perusteltu siten, että sen lainmukaisuus voidaan jälkikäteen todentaa. Intensiivisempi kontrolli kohdistuu erityisesti niihin kohtiin, joissa kysymys palautuu binääriseen vähimmäisedellytykseen, määrähetkeen tai muuhun selvästi tunnistettavaan oikeudelliseen rajaan.

3.2 Taloudelliset vähimmäisvaatimukset

3.2.1 Liikevaihtokatto ja suhteellisuus

Taloudelliset ja rahoitukselliset vähimmäisvaatimukset ovat keskeinen osa valintavaiheen soveltuvuusvaatimuksia. Niillä hankintayksikkö varmistaa, että valittavalla sopimuskumppanilla on hankinnan laajuuteen ja riskiprofiiliin nähden riittävä taloudellinen kantokyky suoriutua sopimuskauden velvoitteista.¹²⁷ Talousvaatimuksilla määritetään osallistumiskynnys, eivätkä ne toimi tarjousten paremmuutta mittaavina vertailuperusteina. Niiden tehtävänä on hallita sopimusriskiä, ei arvioida tarjoajan aiempaa toimintaa rangaistusluonteisesti.¹²⁸

¹²⁴ Hankintalaki 1397/2016 79 §:n 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 2 kohta.

¹²⁵ Hankintalaki 1397/2016 79 §:n 1 momentin 1–2 kohta ja 88 §:n 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta; HE 108/2016 vp, s. 194.

¹²⁶ KHO 2011:29, kohta ”Hankintayksikkö ei voi tarjouksia arvioidessaan ottaa huomioon muita seikkoja kuin tarjouksista ilmenee”, s. 2–3/6. Ratkaisussa tarjoukseen liitetyissä asiakirjoissa oli vain maininta ”maksujärjestely 20.3.2008”, kun taas maksujärjestelyn yksityiskohdat ja toteutumista koskevat seikat esitettiin vasta markkinaoikeudessa, eikä tämä muuttanut arviointia.

¹²⁷ Hankintalaki 1397/2016 83 §, 85 §:n 1 momentti ja kansallisissa hankinnoissa 105 §:n 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 3 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191–192 ja 213.

¹²⁸ Hankintalaki 1397/2016 80–82 §, 83 §, 85 § ja kansallisissa hankinnoissa 105 §:n 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artikla, 58 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 3 kohta sekä 67 artiklan 2 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191–192 ja 213.

Harkintavalta on tässä yhteydessä tyypillisesti ohjattua. Hankintayksikkö saa valita käytettävät taloudelliset indikaattorit ja niiden tason, mutta valinnan on liityttävä hankinnan kohteeseen ja oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.¹²⁹ Vaatimukset eivät saa tarpeettomasti sulkea markkinoilta toimijoita, joilla olisi edellytykset toteuttaa sopimus.¹³⁰

Kun taloudellista kapasiteettia mitataan liikevaihdolla, EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa vaadittu vuotuinen vähimmäisliikevaihto ei pääsääntöisesti saa ylittää kahta kertaa hankintasopimuksen ennakoitua arvoa.¹³¹ Kansallisissa hankinnoissa tätä 2×-kattoa ei voida käyttää automaattisena lähtökohtana, vaikka myös niissä vaatimusten on oltava hankinnan kohteeseen liittyviä ja suhteellisia.¹³² EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa katosta voidaan poiketa vain poikkeuksellisesti. Poikkeaminen edellyttää hankinnan luonteeseen ja riskeihin liittyvää erityistä perustetta. Direktiivin tasolla perustelut voidaan esittää hankinta-asiakirjoissa tai hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa. Hankintalain 85 §:n 2 momentin näkökulmasta poikkeamisen perustelut on tuotava esiin tarjouspyynnössä tai hankintapäätöksessä.¹³³

Unionin tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että tiettyä sopimusalaan koskeva vähimmäisliikevaihtovaatimus kuuluu direktiivin 2014/24/EU 58 artiklan 3 kohdan mukaiseen taloudellista ja rahoituskellista tilannetta koskevaan valintaperusteeseen, ei teknisen ja ammatillisen pätevyyden kehittämiseen.¹³⁴ Samaankin sopimusalaan liittyvä liikevaihto on siten edelleen taloudellisen kantokyvyn mittari, eikä sitä tule käyttää teknisen osaamisen tai henkilöstöresurssien sijaismittarina.¹³⁵

MAO 239/2023:ssa markkinaoikeus katsoi vähimmäisliikevaihtovaatimuksen huomattavan korkeaksi ja suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. Ratkaisusta ilmenee myös, että vaatimus rajoitti kilpailua niin voimakkaasti, että tarjouskilpailussa saatiin vain yksi tarjous eikä sekään täyttänyt asetettua vaatimusta.¹³⁶

¹²⁹ Hankintalaki 1397/2016 83 § ja 85 §:n 1 momentti sekä kansallisissa hankinnoissa 105 §:n 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191–192 ja 213.

¹³⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta.

¹³¹ Hankintalaki 1397/2016 85 § 2 mom.; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 3 kohta; direktiivin 2014/24/EU johdanto-osan 83 perustelukappale.

¹³² Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti ja 105 §:n 1–2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 213.

¹³³ Hankintalaki 1397/2016 85 §:n 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 3 kohta; HE 108/2016 vp, s. 192.

¹³⁴ Direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 3 kohta; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 68–72.

¹³⁵ EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 68–72; vrt. MAO 170/2025, jakso ”Vähimmäisliikevaihtoa koskevan soveltuvuusvaatimuksen hyväksyttävyys”, s. 12/16, kappale alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, ettei vähimmäisliikevaihtovaatimus...”.

¹³⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 § ja 85 §:n 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 58 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 3 kohta; MAO 239/2023, jakso ”Vähimmäisliikevaihtoa koskevan

3.2.2 Talousindikaattorit ja kokonaiskynnys

Liikevaihto on vain yksi taloudellisen kapasiteetin mittari. Etenkään kansallisissa hankinnoissa 2×-kysymys ei yksin ratkaise talousvaatimusten hyväksyttävyyttä. Hankintayksikkö voi käyttää myös muita indikaattoreita, kuten vakavaraisuutta, maksuvalmiutta, vastuuvakuutustasoa tai muita sopimusriskin kannalta relevantteja tunnuslukuja, kunhan vaatimukset ovat loogisesti sidottavissa hankinnan riskitekijöihin eivätkä ne muodosta yleisiä laatumerkkejä.¹³⁷ Arvioinnissa on otettava huomioon myös vaatimusten yhteisvaikutus. Vaikka yksittäinen indikaattori olisi erikseen perusteltu, usean talousvaatimuksen yhdistelmä voi muodostaa kasautuvan osallistumiskynnyksen ja johtaa piilevään kilpailunrajoitukseen. Siksi on tarkasteltava, mihin riskiin kukin vaatimus kohdistuu ja missä määrin perusteet ovat päällekkäisiä. Lisäksi on perusteltava, miksi juuri tämä vaatimuskokonaisuus on välttämätön suhteessa vähemmän rajoittaviin vaihtoehtoihin.¹³⁸

MAO 170/2025:ssa vähimmäisliikevaihtovaatimusta perusteltiin muun muassa aikataululla, resursien riittävyydellä ja erityisosaamisella. Markkinaoikeus totesi kuitenkin, ettei liikevaihtovaatimus kerro erityisosaamisesta tai asiantuntijaresurssien määrästä. Hankintayksiköllä olisi ollut käytettävissään suuremmin tavoitetta palvelevia keinoja, kuten ammatillisen pätevyyden vaatimuksia. Koska vaatimustaso oli lisäksi huomattavan korkea suhteessa hankinnan ennakoituun arvoon eikä hankintayksikkö kyennyt esittämään riittäviä perusteita, vaatimus katsottiin suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi ja kilpailua rajoittavaksi.¹³⁹

3.2.3 Luottoluokitus ja vakavaraisuus

Luottoluokitus- ja vakavaraisuusvaatimuksissa hankintayksikölle voi käytännössä jäädä tuntuva hankintamarginaali, kun hankinnan toteuttamisessa korostuvat toimittajan maksuvalmius ja sopimuskauden jatkuvuus. Kansallisissa hankinnoissa tällaisten vaatimusten hyväksyttävyyttä arvioidaan 3 §:n periaatteiden, 105 §:n ja hankinta-asiakirjojen perusteella, ei 85 §:n 2 momentin 2×-

soveltuvuusvaatimuksen hyväksyttävyys”, s. 5/6, kappaleet alkaen ”Kun otetaan huomioon...” ja ”Edellä todetun perusteella...”. Ratkaisussa hankintayksikkö sai vain yhden tarjouksen, joka ei täyttänyt asetettua vähimmäisliikevaihtovaatimusta.

¹³⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 §, 85 §:n 1–2 momentti sekä kansallisissa hankinnoissa 105 §:n 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 3 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191–192 ja 213.

¹³⁸ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 §, 85 §:n 1 momentti sekä kansallisissa hankinnoissa 105 §:n 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191–192 ja 213. Säännökset eivät puhu vaatimusten yhteisvaikutuksesta, mutta suhteellisuus- ja syrjimättömyysarvio kohdistuu vaatimuskokonaisuuteen.

¹³⁹ MAO 170/2025, jakso ”Vähimmäisliikevaihtoa koskevan soveltuvuusvaatimuksen hyväksyttävyys”, s. 12/16, erityisesti kappaleet alkaen ”Hankintayksikkö on tarjouspyynnössään...”, ”Markkinaoikeus toteaa...” ja ”Kun otetaan huomioon...”.

säännön nojalla. Harkintavaltaa ohjaavat kuitenkin edelleen suhteellisuus-, avoimuus- ja todentamisvaatimukset. MAO 262/2024 osoittaa, että hankintayksikkö voi asettaa luottoluokitustason ja sulkea tarjoajan tarjouskilpailusta, jos esitetty näyttö ei luotettavasti osoita vaatimuksen täytymistä.¹⁴⁰ Samoin MAO 287/20:ssa markkinaoikeus hyväksyi hankinnan kokoon ja laatuun nähden asetetun vähintään AA-tasoisena luottoluokitusvaatimuksen. Ratkaisussa tarjoaja sai osoittaa taloudellisen asemansa myös muulla vastaavalla yleisesti hyväksytyllä luottokelpoisuus- ja talousraportilla.

Todentamisessa ratkaisevaa oli, ettei hankintapäätöksen tekemiseen osallistuneiden henkilöiden yleinen tieto elinkeinonharjoittajan taloudellisesta tilanteesta korvannut hankintalain mukaista näyttöä. Hankintayksiköllä ei myöskään ollut velvollisuutta pyytää tarjoajaa täydentämään soveltuvuus selvitystään, kun tarjoajan itse toimittama luottoluokitusraportti osoitti vaaditun tason jääneen saavuttamatta.¹⁴¹

Menettelylliset takeet ovat tarpeen silloin, kun hankintayksikkö tuo soveltuvuusarviossa esiin uutta, tarjoajalle ennalta epäselvää tai ristiriitaista tietoa. MAO H169/2022:ssa tarjoaja oli ilmoittanut täyttävänsä luottoluokitusvaatimuksen erään luottoluokittajan raportilla. Hankintayksikkö tukeutui kuitenkin myöhemmässä soveltuvuustarkistuksessa toiseen, olennaisesti heikompaan luottoluokitustietoon ja sulki tarjoajan pois. Markkinaoikeus piti menettelyä virheellisenä, koska tarjoajalle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi ennen sen sulkemista tarjouskilpailusta.¹⁴² Ratkaisusta ei seuraa yleistä velvollisuutta epäillä luottoluokituksia. Oikeusohje koskee tilannetta, jossa hankintayksikön ratkaisu nojaa ratkaisevasti uuteen ja aiemmasta selvityksestä poikkeavaan aineistoon. Tällöin kuuleminen voi olla menettelyn lainmukaisuuden edellytys.¹⁴³

¹⁴⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 85 §:n 1–2 momentti ja 105 §:n 1–2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 213; MAO 262/2024, jaksot ”Asian tarkastelun lähtökohdat ja oikeusohjeet” ja ”Valittajan soveltuvuus”, s. 3–5/7.

¹⁴¹ MAO 287/20, s. 5–6/7, kappaleet alkaen ”Hankintayksikkö on asettanut tarjouspyynnössä vaatimuksen...” ja ”Tarjoaja kantaa vastuun siitä...”. Asiassa ei myönnetty valituslupaa: KHO 25.3.2021 taltio H1025/2021.

¹⁴² MAO H169/2022, s. 10–11/16, erityisesti kappale alkaen ”Kun erityisesti otetaan huomioon...”; vrt. hallintolaki 434/2003 34 §. Markkinaoikeuden ratkaisusivulla todetaan, että asiasta on valitettu ja asia on ratkaistu korkeimmassa hallinto-oikeudessa 14.10.2022 taltionumeroilla H2997/2022 ja H2999/2022.

¹⁴³ MAO H169/2022, s. 10–11/16, erityisesti kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, etteivät julkisia hankintoja koskevat oikeusohjeet lähtökohtaisesti velvoita...” ja ”Kun erityisesti otetaan huomioon...”; vrt. hallintolaki 434/2003 34 §.

3.2.4 Todentaminen ja vastaava selvitys

Taloudellisten vaatimusten todentamisessa keskeinen periaate on aineellinen vastaavuus.¹⁴⁴ Tarjoaja voi tietyin edellytyksin osoittaa taloudellista ja rahoituksellista tilannettaan muulla kuin sillä asiakirjalla, jota hankintayksikkö ensisijaisesti edellyttää, jos vaadittua selvitystä ei hyväksyttävästä syystä voida toimittaa. Aineellinen vastaavuus ei tarkoita vapaata valintaa. Jos vaihtoehtoinen selvitys ei ole vertailukelpoinen tai se mittaa eri asiaa kuin vaatimuksella on tarkoitus mitata, hankintayksikkö voi katsoa vaatimuksen jääneen täyttymättä. KHO 2017:70:ssa hyväksyttävää syytä ei voitu perustaa siihen, että tarjoaja ei täyttänyt vaadittua luottoluokitustasoa.¹⁴⁵

KHO 2020:148 täsmentää, että hankintayksikkö voi arvioida vaatimuksen täyttymistä ennalta ilmoitetun luottoluokitustason, esimerkiksi ”Rating Alfa A tai vastaava”, perusteella. Vaihtoehtoinen näyttö hyväksytään, jos tarjoaja osoittaa sen vastaavan vaadittua tasoa.¹⁴⁶ Ratkaisu vahvistaa saman perusasetelman kuin MAO 287/20. Tarjoaja kantaa vastuun siitä, että sen oma näyttö osoittaa vastaavuuden riittävän selvästi.¹⁴⁷ Mahdollisuuden toimittaa vaihtoehtoinen selvitys on ilmentävä hankintailmoituksesta tai tarjouspyynnöstä, jotta tarjoaja voi jo tarjousvaiheessa arvioida, millä selvityksellä soveltuvuuden täytyminen voidaan osoittaa.¹⁴⁸ Vastaavuus arvioidaan sen perusteella, osoittaako esitetty selvitys tarjoajan täyttävän samat edellytykset kuin vaadittu luottoluokitustaso.¹⁴⁹

3.3 Tekniset ja ammatilliset vaatimukset

3.3.1 Vaatimus ja todentaminen

Valintavaiheessa teknistä suorituskyyä ja ammatillista pätevyyttä koskevat soveltuvuusvaatimukset ovat hankintayksikön keskeinen riskinhallinnan väline. Niillä varmistetaan, että sopimuskumppanilla on edellytykset toteuttaa hankinta. Samalla ne asettavat hankinnan kohteeseen suhteutetun

¹⁴⁴ KHO 2017:70, s. 8–9/9. Ratkaisussa sovellettiin ennen 1.1.2017 voimassa ollutta hankintalakiä 348/2007, joten siihen viitataan tässä nykyisen lain tulkintaa valaisevana historiallisena tukena; vrt. hankintalaki 1397/2016 88 §:n 6 momentti sekä direktiivi 2014/24/EU 60 artiklan 3 kohta ja liite XII, I osa.

¹⁴⁵ KHO 2017:70, s. 9/9, kappaleet alkaen ”Suoraan hankintalain 58 §:n 2 momentista johtuu...” ja ”Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei sitä, että tarjoaja ei täytä...”.

¹⁴⁶ KHO 2020:148, s. 8/9, kappaleet alkaen ”Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun...” ja ”Kun Oy Gun Exin Finland Ltd ei ole osoittanut...”.

¹⁴⁷ Vrt. KHO 2020:148, s. 8/9, kappale alkaen ”Kun Oy Gun Exin Finland Ltd ei ole osoittanut...”; MAO 287/20, s. 6/7, kappaleet alkaen ”Valittaja on tarjouksessaan ilmoittanut nimenomaisesti...” ja ”Tarjoaja kantaa vastuun siitä...”.

¹⁴⁸ KHO 2019:145, s. 11/12, kappale alkaen ”Korkein hallinto-oikeus katsoo, toisin kuin markkinaoikeus...” sekä sitä seuraava kappale alkaen ”Asiaa ei ole aihetta arvioida toisin...”; ks. myös hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti ja 105 §:n 1–2 momentti.

¹⁴⁹ KHO 2020:148, s. 8/9, jakso ”1.4 Oikeudellinen arviointi”, kappale alkaen ”Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun...” (erityisesti virke ”kunhan selvityksen perusteella on ollut osoitettavissa...”) sekä sitä seuraava kappale alkaen ”Tarjoajan soveltuvuutta koskevilla vaatimuksilla...”.

osallistumiskynnyksen toimijoille, joilla nämä edellytykset ovat. Tarjoajien keskinäistä paremmuutta ei vielä tässä vaiheessa ratkaista. Teknisissä ja ammatillisissa vaatimuksissa välitön normiperusta rakentuu hankintalain 83 ja 86–88 §:n sekä kansallisissa hankinnoissa 104–105 §:n vaaraan.¹⁵⁰

Hankintayksikön harkinta on tältä osin ohjattua. Vaatimusten on liityttävä hankinnan kohteeseen ja oltava oikeassa suhteessa hankinnan toteuttamiseen liittyviin riskeihin, eikä niitä saa mitoitaa niin, että kilpailu rajoittuu enempää kuin hankinnan asianmukainen toteuttaminen edellyttää.¹⁵¹

Valintavaiheen yleistä normiperustaa, vaiheistusta ja todentamista on käsitelty luvussa 3.1. Vaatimus ja sen todentamistapa muodostavat yhdessä yhden osallistumiskynnyksen, jonka hyväksyttävyyttä arvioidaan kokonaisuutena.¹⁵²

Tekniset ja ammatilliset soveltuvuusvaatimukset rakentuvat käytännössä kahdesta osasta. Hankintayksikön on ensin yksilöitävä, mikä kyvykkyys on kyseisessä hankinnassa sopimusriskin kannalta olennainen, kuten referenssit, avainhenkilöiden osaaminen tai laatujärjestelmät. Sen jälkeen sen on määriteltävä, millä selvityksillä tämä kyvykkyys voidaan osoittaa.¹⁵³

Suhteellisuusarvio kohdistuu tähän kokonaisuuteen. Sisällöllisesti hyväksyttäväkin vaatimus voi muodostua suhteettomaksi, jos todentaminen sidotaan tarpeettoman raskaaseen tai vain harvojen saatavilla olevaan näyttöön. Myös kevyt vaatimus voi sulkea toimijoita markkinoilta, jos todentamiselle asetetaan ilman riskiperusteista syytä tiukat määräajat tai muotovaatimukset.¹⁵⁴

Myös todentamistapaa valittaessa on otettava huomioon aineellinen vastaavuus. Jos pyydettyä asiakirjaa ei ole saatavilla tai sitä ei perustellusta syystä voida hankkia määräajassa, on arvioitava, voidaanko vaatimuksen täyttyminen osoittaa muulla aineellisesti vastaavalla näytöllä.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Hankintalaki 1397/2016 79 §:n 1 momentin 2 kohta, 83 §, 86–88 § ja liite D sekä kansallisissa hankinnoissa 104 § ja 105 §:n 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan b alakohta, 58 artiklan 1 ja 4 kohta, 59–60 artikla sekä liite XII, II osa; HE 108/2016 vp, s. 190–196 ja 212–213.

¹⁵¹ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 § ja kansallisissa hankinnoissa 105 §:n 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta. HE 108/2016 vp, s. 190–191 ja 213.

¹⁵² Ks. tutkielman luku 3.1; hankintalaki 1397/2016 83 §, 86–88 § ja liite D sekä kansallisissa hankinnoissa 105 §:n 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 ja 4 kohta, 59–60 artikla sekä liite XII, II osa; HE 108/2016 vp, s. 190–196 ja 213. Vaatimuksen ja sen todentamistavan jäsentäminen yhdeksi osallistumiskynnykseksi on systematisointi näiden säännösten pohjalta.

¹⁵³ Hankintalaki 1397/2016 83 §, 86 §, 88 §:n 7 momentti, 90 § ja liite D; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 ja 4 kohta, 60 artiklan 4 kohta, 62 artikla sekä liite XII, II osa; HE 108/2016 vp, s. 192–193, 195–196 ja 198.

¹⁵⁴ Hankintalain 3 §:n 1 momentti ja 83 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191; ks. todentamistavan suhteellisuudesta lisäksi hankintalain 88 §:n 8 momentti ja 90 §:n 3 momentti, direktiivi 2014/24/EU 59 artiklan 5 kohta ja 62 artiklan 1–2 kohta sekä HE 108/2016 vp, s. 197–198; ks. myös Hamer 2022, s. 191–193.

¹⁵⁵ Hankintalaki 1397/2016 90 § 3 mom.; direktiivi 2014/24/EU 62 artiklan 1 ja 2 kohta.

Hankintayksikön ei myöskään tule vaatia sellaisia todistuksia, jotka se voi saada itse maksuttomasta rekisteristä tai tietokannasta.¹⁵⁶

3.3.2 Laatu järjestelmät ja varmennus

Ulkopuoliseen varmennukseen sidotut soveltuvuusvaatimukset voivat olla tyypillisiä etenkin turvallisuus- ja laatu kriteerisissä hankinnoissa. Vaatimuksen tarkoituksena ei ole vedota laatuun yleisenä tavoitteena. Sillä pyritään saamaan etukäteen määritelty ja riippumattomasti todennettu osoitus tarjoajan toimintakyvystä. Näin arviointi myös jäsenyytä tavalla, joka tukee jälkikäteistä kontrolloitavuutta.¹⁵⁷

KHO 12.6.2018 taltio 2806 koski aiemman hankintalain aikaista menettelyä, joten sitä käytetään tässä vain historiallisena tulkintatukena. Ratkaisussa hyväksyttiin ulkopuoliseen todentamiseen si-
dottu laadunvarmistusvaatimus tilanteessa, jossa hankinnan luonne ja turvallisuuskriittiset työt edellyttivät varmistumista laadunhallinnan toimivuudesta jo valintavaiheessa. Ratkaisun pääopetus on käyttökelpoinen myös nykyisessä oikeudessa. Kun vaatimus sidotaan riippumattomaan varmennukseen, kuten RALA-sertifikaattiin tai muuhun vastaavaan ulkopuolisesti todennettuun näyttöön, arvioinnin painopiste on siinä, liittyykö kyseinen varmennus hankinnan kohteeseen ja onko se suhteutettu riskiin. Tällainen näyttö voi olla esimerkiksi urakkaan soveltuva SFS-EN ISO 9001 -laatusertifikaatti.¹⁵⁸

Muunkin vastaavan varmennuksen on tuotettava olennaisesti sama luotettavuustaso kuin nimetyin järjestelmän. Pelkkä tarjoajan oma kuvaus laadunhallinnastaan ei välttämättä riitä, jos tarjouspyynnössä on edellytetty ulkopuolista arviointia.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Hankintalaki 1397/2016 88 § 8 mom.; direktiivi 2014/24/EU 59 artiklan 5 kohta; HE 108/2016 vp, s. 197.

¹⁵⁷ Hankintalaki 1397/2016 83 §, 86 § ja 90 § 2 mom.; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 ja 4 kohta sekä 62 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191–193 ja 198.

¹⁵⁸ KHO 12.6.2018 taltio 2806, s. 2–4/7, kappaleet alkaen ”Tarjouspyynnön kohdassa 9 asetetuissa...”, ”Markkinaoikeus toteaa...” ja ”Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on hankinnan kohde huomioon ottaen...”. Asiassa sovellettiin julkisista hankinnoista annettua lakia 348/2007, erityisesti 56 §:n 2 momenttia ja 59 §:n 3 momenttia. Vrt. nykyisestä oikeudesta hankintalain 3 §:n 1 momentti, 83 § ja 90 §:n 1–3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 58 artiklan 1 ja 4 kohta sekä 62 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191–193 ja 198.

¹⁵⁹ Hankintalaki 1397/2016 90 §:n 1–3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 62 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 198. Vastaavuusarviointissa olennaista on, osoittaako vaihtoehtoinen näyttö standardia vastaavat laadunvarmistustoimenpiteet. KHO 12.6.2018 taltio 2806, s. 4/7, kappaleet alkaen ”Tarjouspyyntöasiakirjoissa ei siten ole edellytetty...” ja ”Siltä osin kuin valittaja on esittänyt...”. Vanhemman lain soveltamistilanteessa tarjoajan oma kuvaus ei tässä asiassa riittänyt tarjouspyynnössä edellytetyn ulkopuolisen todennuksen asemesta.

3.3.3 Riskiperusteinen kalibrointi

Tekniset ja ammatilliset soveltuvuusvaatimukset ovat usein kvalitatiivisia, mikä lisää ylimitoituksen riskiä. Vaatimus voi vaikuttaa perustellulta ja silti olla suhteeton, jos se ei kohdistu sopimussuorituksen kannalta olennaiseen riskiin tai jos valittu mittari mittaa siihen nähden sivullista seikkaa.¹⁶⁰

Vaatimustason on oltava perusteltavissa hankinnan riskiprofiililla. Hankintayksikön on kyettävä osoittamaan, mitä sopimusriskin osa-aluetta vaatimuksella hallitaan ja miksi valittu mittari mittaa tätä riskiä. Sen on lisäksi perusteltava, miksi valittu taso on tarpeen ja miksi lievemmat keinot eivät riittäisi yhtä hyvin. Mitä korkeammaksi osallistumiskynnys nousee, sitä selvemmin tämän perusteluketjun on käytävä ilmi hankinta-asiakirjoista.¹⁶¹

KHO 2015:149 havainnollistaa samaa perusajatusta. Ratkaisua käytetään tässä aiemman hankintalain aikaisena historiallisena tulkintatukena. Hankintayksikkö ei ollut osoittanut, miksi vaadittu referenssitaso oli hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden oikeassa suhteessa tavoiteltuun intressiin. Ratkaisun viesti on edelleen käyttökelpoinen. Jos vaatimustaso nostaa osallistumiskynnyksen, hankintayksikön on kyettävä perustelemaan vaatimuksen liityntä hankinnan kohteeseen ja valitun tason suhteellisuus.¹⁶²

3.3.4 Referenssien ajallinen rajaus

Referenssivaatimuksilla osoitetaan tarjoajan hankinnan kohteeseen nähden relevanttia kokemusta. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa sääntely asettaa referenssien ajalliselle tarkastelulle enimmäisjaksot: rakennusurakoissa lähtökohtana on viisi vuotta ja tavara- ja palveluhankinnoissa kolme vuotta. Näitä jaksoja ei tule lukea ehdottomiksi tuoreusvaatimuksiksi. Kilpailun turvaamiseksi voi olla perusteltua hyväksyä myös vanhempaa näyttöä, ja vastaavasti enimmäisjaksoa lyhyempi ajallinen rajaus edellyttää hankintakohtaista suhteellisuusperustelua. Kansallisissa hankinnoissa sama

¹⁶⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 § ja 86 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 ja 4 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191–193.

¹⁶¹ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 § ja 86 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 58 artiklan 1, 4 ja 5 kohta; HE 108/2016 vp, s. 190–193; ks. myös Hamer 2022, s. 192–193.

¹⁶² KHO 2015:149, s. 12–13/14, kappaleet alkaen ”Kansallisen kynnysarvon ylittävää hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä...” ja ”Korkein hallinto-oikeus katsoo edellä esitettyyn nähden...”; ks. nykyisessä oikeudessa hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 § ja 86 §. Ratkaisu koski aiemman hankintalain mukaista kansallista sähkönhankintaa, joten siihen viitataan tässä historiallisena tulkintatukena.

jäsentely toimii tulkintatukena, mutta arviointi perustuu 105 §:ään, hankinta-asiakirjoihin ja 3 §:n mukaiseen suhteellisuusvaatimukseen.¹⁶³

Markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä tämä merkitsee, ettei hankintayksikkö ole velvollinen ottamaan huomioon kokemusta koko hankintasäännöksissä mainitulta enimmäisjaksolta. Hankintayksikkö voi tapauskohtaisesti asettaa myös lyhyemmän ajallisen rajauksen, kunhan rajaus liittyy hankinnan kohteeseen, on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja on kilpailuvaikutuksiltaan perusteltavissa.¹⁶⁴

3.3.5 Referenssien kasautuminen ja maantiede

Riskiperusteisuus koskee myös referenssivaatimuksen kokonaisuutta. Jos laadullinen vastaavuus on tiukka, volyyminen vaatimus on korkea ja ajallinen rajaus lyhyt, kokonaiskynnys voi nousta suhteettomaksi, vaikka kukin mittari näyttäisi erikseen perustellulta. Tällöin hankintayksikön on perusteltava, miksi tämä yhdistelmä on tarpeen ja miksi samaa riskiä ei voida hallita lievemmällä kokonaisuudella.¹⁶⁵

Myös MAO 620/2023 kertoo, ettei hankinnan suuri koko yksin oikeuta korkeita referenssikynnyksiä. Yksi aiempi, nyt kyseessä olevaa hankintaa pienempi vastaava referenssi voi riittää, jos vaatimus on suhteutettu hankinnan laatuun eikä se rajoita kilpailua tarpeettomasti.¹⁶⁶

Erityisen herkkä kysymys syntyy, jos referenssi sidotaan maantieteeseen. Ilman hankinnan kohteeseen liittyvää objektiivista ja suhteellisuusperiaatteen mukaista perustetta muualla, myös toisessa jäsenvaltiossa, hankitun kokemuksen hyväksymättä jättävä vaatimus merkitsee helposti perustetonta kilpailun rajoittamista.¹⁶⁷ Markkinaoikeus piti syrjivänä referenssivaatimusta, jossa kokemusta

¹⁶³ Direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 4 kohta, 60 artiklan 4 kohta sekä liite XII, II osa, 1 kohdan a alakohdan i ja ii alakohta; hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 §, 86 §:n 1 momentti, 88 §:n 7 momentti ja liite D; HE 108/2016 vp, s. 191–192; ks. kansallisista hankinnoista myös hankintalaki 1397/2016 105 §:n 1–2 momentti.

¹⁶⁴ MAO 339/18, s. 5/6, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että tarjoajien soveltuvuutta koskevilla vaatimuksilla...” ja ”Hankintasäännösten mukaan tarjoajien suorittamat palvelusopimukset...”.

¹⁶⁵ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 § ja 86 §:n 1 momentti sekä kansallisissa hankinnoissa 105 §:n 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 58 artiklan 1 ja 4 kohta; vrt. MAO 339/18, s. 5/6, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että tarjoajien soveltuvuutta koskevilla vaatimuksilla...” ja ”Hankintasäännösten mukaan tarjoajien suorittamat palvelusopimukset...”; HE 108/2016 vp, s. 191–192 ja 213; Hamer 2022, s. 191–193.

¹⁶⁶ MAO 620/2023, s. 5/7, jakso ”Asian arviointi”, kappaleet alkaen ”Hankintayksikkö on edellyttänyt yhtä referenssiä...” ja ”Markkinaoikeus toteaa, että vaikka tarjouspyynnössä...”. Ratkaisussa yhden aikaisemman, nyt kysymyksessä olevaa hankintaa laajuudeltaan huomattavasti pienemmän vastaavan toimituksen edellyttämistä ei pidetty epäsuhtaisena; arvioinnissa korostuivat hankinnan laatu niin sanottuna avaimet käteen -toimituksena sekä se, ettei vaatimus tarpeettomasti estänyt tarjoajia osallistumasta tarjouskilpailuun tai rajoittanut kilpailua.

¹⁶⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 § ja 86 §:n 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 58 artiklan 1 ja 4 kohta; ks. maantieteellisistä rajauksista nimenomaisesti myös HE 108/2016 vp, s. 191.

edellytettiin hoitohenkilöstön ulkomailta rekrytoinnista Suomeen. Ratkaisussa korostui myös, että Suomi-sidonnainen osavaatimus voi olla tarpeeton lisäkynnys, jos muut tarjouspyynnön vaatimukset jo varmistavat tarjoajan kyvyn suoriutua tehtävästä.¹⁶⁸ EU-oikeudellisessa kehyksessä maantieteellisesti sidottu referenssiehto on hyväksyttävissä vain, jos hankintayksikkö voi osoittaa hankinnan kohteeseen liittyvän objektiivisen syyn siihen, miksi juuri tietyn maan kokemus on välttämättömyyksiä. Usein sama tavoite voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavin keinoin.¹⁶⁹

3.3.6 Pätevyysjärjestelmät ja vastaavuus

KHO 2019:145 näyttää, että myös yksityiset pätevyysjärjestelmät, kuten RALA, voivat toimia soveltuvuusvaatimuksina. Ratkaisun merkitys ei rajoitu siihen, että hankintayksikkö voi nimetä tietyn järjestelmän. Olennaista on, että järjestelmä tuottaa ulkopuolisen ja todentamisen varmuutta lisäävän varmuuden.¹⁷⁰ Tarjoajan oma vakuutus tai yleisluonteinen kuvaus ei sellaisenaan korvaa tätä.¹⁷¹

Jos hankintayksikkö viittaa kansallisessa hankinnassa tiettyyn pätevyysjärjestelmään, hyväksyttävää näyttöä ei voida sitoa yksinomaan tähän järjestelmään ainakaan silloin, kun pyydettyjä tietoja ei ole osoitettu mahdottomaksi esittää myös muulla vastaavanlaisella selvityksellä. Mahdollisuus osoittaa soveltuvuus tällaisella vaihtoehdoisella selvityksellä on lisäksi tuotava selkeästi esiin hankinta-asiakirjoissa. Johtopäätös seuraa kansallisissa hankinnoissa 3 §:n periaatteista, ei 105 §:stä yksin.¹⁷²

Sama läpinäkyvyyden vaatimus näkyy markkinaoikeuden käytännössä. Jos hankintayksikkö asettaa esimerkiksi FISE-pätevyysvaatimuksen, sen on yksilöitävä hankinta-asiakirjoissa riittävän selvästi,

¹⁶⁸ MAO 201/2025, s. 12–13/14, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että tarjoajien soveltuvuutta koskevilla vaatimuksilla...”, ”Kun otetaan huomioon hankinnan kohteen ja sille asetettujen tavoitteiden tarkka kuvaaminen...” ja ”Edellä todettuun nähden...”. Ratkaisussa katsottiin, ettei Suomeen kohdistuvaa rekrytointia koskevaa osavaatimusta ollut perusteita pitää suhteellisenä eikä hankinnan kohteen kannalta perusteltuna ja että hankintayksikön tälle osavaatimukselle esittämät perusteet olivat pitkälti tulleet huomioon otetuiksi jo hankinnan kohteen kuvauksella mainituilla vaatimuksilla ja niiden toteutumisella annetuissa tarjouksissa.

¹⁶⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 § ja 86 §:n 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 58 artiklan 1 ja 4 kohta; HE 108/2016 vp, s. 191; ks. myös Hamer 2022, s. 193 ja 196–197.

¹⁷⁰ KHO 2019:145, s. 10/12, kappaleet alkaen ”Kysymyksessä olevassa asiassa hankintayksikkö on ilmoittanut hyväksyvän...” ja ”Korkein hallinto-oikeus katsoo...”. Ratkaisussa hyväksyttiin RALA-pätevyyden kaltainen soveltuvuusvaatimus, ja RALA-pätevyysraportin kuvattiin todentavan tarjoajan taloudellisia, rahoituksellisia, teknisiä ja ammatillisia edellytyksiä.

¹⁷¹ Vrt. KHO 2020:148, s. 8/9, kappaleet alkaen ”Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun...” ja ”Kun Oy Gun Exin Finland Ltd ei ole osoittanut...”; ks. myös KHO 12.6.2018 taltio 2806, s. 6/7, kappaleet alkaen ”Tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ole edellytetty...” ja ”Mitta Oy:n toimittama oma kuvaus...”. Muu selvitys voi korvata nimetyn todistuksen vain, jos sen aineellinen vastaavuus osoitetaan riittävän täsmällisesti; pelkkä tarjoajan oma yleisluonteinen kuvaus ei tähän yksin riitä.

¹⁷² Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti ja 105 §:n 1–2 momentti; KHO 2019:145, s. 10–11/12, kappaleet alkaen ”Nykyisen hankintalain sääntely eroaa...”, ”Kysymystä hankintayksikön laatiman tarjouspyynnön...” ja ”Korkein hallinto-oikeus katsoo, toisin kuin markkinaoikeus...”.

hyväksytäänkö vain FISE Oy:n selvitys vai myös muu vastaava näyttö. Muutoin vaatimus voi jäädä tarjoajille epäselväksi ja muodostua avoimuus- ja syrjimättömyysvaatimusten vastaiseksi.¹⁷³

3.3.7 Kielellinen kynnys

Kielelliset vaatimukset muodostavat osallistumiskynnyksen, ja niiden suhteellisuusarvio on kontekstisidonnainen. EU-kynnysarvon ylittävissä ja kansallisissa hankinnoissa lähtökohtana ovat samat avoimuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset. Hankinnan toteutusympäristö voi edellyttää suomen kielen käyttöä esimerkiksi silloin, kun sopimuskauden aikainen tuki, yhteistyö ja dokumentaatio on voitava hallita.¹⁷⁴

Markkinaoikeus on hyväksynyt vaatimuksen tarjouksen liitteiden ja selvitysten toimittamisesta suomeksi tilanteessa, jossa vaatimus oli asetettu selkeästi ja tarjousten jättämiselle varattu pidennetty määräaika oli riittävä käännösten hankkimiseksi. Ratkaisun perusteella tarjoaja voidaan sulkea tarjouskilpailusta, jos tarjous liitteineen ei täytä tarjouspyynnössä selkeästi asetettua kielivaatimusta. Kielellisiä vaatimuksia koskee sama instrumenttikurin vaatimus. Niiden on oltava etukäteen selkeitä, ja niitä on sovellettava johdonmukaisesti tarjouspyynnössä asetetulla tavalla.¹⁷⁵ Oikeusvaikutusten on lisäksi määrädyttävä johdonmukaisesti sen mukaan, vaikeuttaako puute todella tarjouksen arviointia.

Kielellistä kynnystä voidaan kuitenkin usein lieventää ilman riskin kasvua esimerkiksi rajaamalla kielivaatimus vain keskeisiin asiakirjoihin, sallimalla rinnakkaiskieli tai edellyttämällä käännös vasta sopimuskaudella tietyistä dokumenteista.

3.4 Voimavaroihin tukeutuminen

3.4.1 Tukeutumisen lähtökohdat

Soveltuvuusvaatimusten tehtävänä on varmistaa, että hankintasopimuksen toteuttamiseen valittavalla toimijalla on edellytykset suoriutua hankinnasta. Keskeistä on, missä laajuudessa ehdokas tai tarjoaja voi tukeutua muiden yksiköiden voimavaroihin soveltuvuutensa osoittamiseksi. Lisäksi on

¹⁷³ MAO 213/2024, s. 10/12, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, ettei hankinta-asiakirjoissa ole nimenomaisesti todettu...” ja ”Markkinaoikeus toteaa lisäksi...”.

¹⁷⁴ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 67 §:n 1 momentti ja 68 §:n 1 momentin 5 kohta; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta; vrt. MAO H138/2022, s. 5–6/8.

¹⁷⁵ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 67 §:n 1 momentti, 68 §:n 1 momentin 5 kohta ja 74 §:n 1 momentti; MAO H138/2022, s. 6/8, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että edellä hankintalain esitöistä ilmenevän mukaisesti...” ja ”Edellä esitetyn perusteella...”.

arvioitava, milloin ja millä tarkkuudella tukeutumisesta on esitettävä näyttöä. Valintavaiheen yleisestä normiperustasta ja määrähetkilogiikasta ks. 3.1. Tukeutuminen muiden yksiköiden voimavaroihin ja ryhmittymänä tarjoaminen ovat yleisiä mekanismeja, joiden avulla tarjoaja voi osoittaa hankinnan toteuttamiseen tarvittavan kapasiteetin. Niiden avulla tarjoaja täyttää vähimmäisvaatimukset ilman, että vaatimustaso alenee, kunhan hankintayksikkö pystyy varmistamaan resurssien käytettävyyden ja vastuut luotettavasti. Ne myös avaavat kilpailua, koska osallistumiskynnystä ei tule mitoittaa tarpeettoman korkeaksi, jos toisen yksikön resurssit riittävät sopimusriskin hallintaan.¹⁷⁶

EU-kynnsarvon ylittävissä hankinnoissa ehdokas tai tarjoaja saa lähtökohtaisesti käyttää yksittäistä hankintasopimusta varten muiden yksiköiden voimavaroja taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevien soveltuvuusvaatimusten täyttämiseksi. Oikeus avaa kilpailua, mutta ei alenna soveltuvuusvaatimusten aineellista tasoa. Tarjoajan on osoitettava, että voimavarat ovat aidosti sen käytettävissä kyseisen sopimuksen toteuttamiseen.¹⁷⁷ Tuore oikeuskäytäntö on lisäksi täsmentänyt, että myös kokonaan omistettu tytäryhtiö on direktiivin 2014/24/EU 63 artiklassa tarkoitettu muu yksikkö. Emoyhtiön täysi omistus tai määräysvalta ei poista tytäryhtiön erillistä asemaa tässä arvioinnissa.¹⁷⁸

Taloudellista ja rahoituksellista tilannetta koskevassa tukeutumisessa hankintayksikkö voi edellyttää tarjoajan ja voimavarayksikön yhteisvastuuta hankintasopimuksen toteuttamisesta. Yhteisvastuun edellyttämistä rajaavat avoimuus- ja suhteellisuusvaatimukset.¹⁷⁹

3.4.2 Alihankinta ja ryhmittymä

Tukeutuminen on syytä erottaa ainakin analyttisesti alihankinnasta ja ryhmittymänä tarjoamisesta. Alihankinnassa on ensi sijassa kyse sopimuksen toteuttamisen organisoinnista ja alihankintaketjuista. Voimavaroihin tukeutumisessa soveltuvuus osoitetaan toisen yksikön kapasiteetin avulla.

¹⁷⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, EU-kynnsarvon ylittävissä hankinnoissa 92 §:n 2 momentti sekä kansallisissa hankinnoissa 104 §:n 1 momentti ja 105 §:n 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 19 artiklan 2 kohta, 58 artiklan 1, 3 ja 4 kohta sekä 63 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 199–200.

¹⁷⁷ Hankintalaki 1397/2016 92 §:n 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 3 ja 4 kohta sekä 63 artiklan 1 kohta; EUT 2.12.1999, *Holst Italia*, C-176/98, EU:C:1999:593, kohdat 27–31; EUT 14.9.2017, *Casertana Costruzioni*, C-223/16, EU:C:2017:685, kohdat 29–31. *Holst Italia* ja *Casertana* on annettu aiempien direktiivikehysten aikana, mutta niitä käytetään tässä vain sen peruslähdekohdan tulkintatukena, että muiden yksiköiden voimavaroihin voidaan tukeutua, jos niiden käytettävyys voidaan osoittaa.

¹⁷⁸ Direktiivi 2014/24/EU 63 artiklan 1 kohta; EUT 22.1.2026, *LIPOR ja PreZero Portugal*, C-812/24, EU:C:2026:38, kohdat 41, 49–50 ja tuomiolauselman 1 kohta.

¹⁷⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 83 § ja 92 §:n 4 momentti; direktiivi 2014/24/EU 63 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta.

Ryhmittymässä tarjous annetaan yhteisesti, ja hankintayksikkö voi etukäteen määrittää, miten ryhmittymän on yhdessä täytettävä soveltuvuusvaatimukset. Jaottelu ei ole aina selvärajainen, koska tiettyihin pätevyys- ja kokemusedellytyksiin voidaan vedota vain, jos kyseinen muu yksikkö suorittaa hankinnan kohteena olevat työt tai palvelut taikka osan niistä.¹⁸⁰

Ryhmittymänä osallistuminen on hankintaoikeudessa lähtökohtaisesti sallittu osallistumistapa. Jos hankinta-asiakirjoissa ei ole asetettu ryhmittymälle erityisiä lisäehtoja, soveltuvuuden arvioinnin lähtökohtana on tarjouksessa kuvattu toteutustapa ja vastuunjako. Ryhmittymän voimavarat voidaan tällöin ottaa huomioon kokonaisuutena. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että tiettyyn suorituksen osaan sidottu pätevyys-, kokemus- tai lupavaatimus on täytettävä sen ryhmittymän jäsenen osalta, joka kyseisen osan toteuttaa.¹⁸¹

3.4.3 Näyttö ja muotovaatimukset

Muotovaatimukset asettavat hankintayksikön harkintavallalle keskeisen rajan. Tukeutumisen mahdollisuutta ei saa kaventaa edellyttämällä tarjoajalta jo tarjous- tai osallistumishakemusvaiheessa vain tiettyä yhteistyön oikeudellista muotoa.¹⁸² Sama koskee ryhmittymiä. Tiettyä oikeudellista muotoa voidaan kuitenkin edellyttää sopimuskaudelle, jos se on tarpeen hankintasopimuksen asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Ryhmittymille asetettavien lisäehtojen on oltava objektiivisesti perusteltuja, oikeasuhteisia ja ilmoitettu avoimesti hankinta-asiakirjoissa.¹⁸³

Muotovapaus edellyttää silti näyttöä siitä, että vedotut voimavarat ovat aidosti käytettävissä sopimuksen toteuttamiseksi.¹⁸⁴ Hankintayksikkö arvioi näytön uskottavuutta ja riittävyyttä suhteellisuusperiaatteen puitteissa.¹⁸⁵ Hankintayksikkö voi kalibroida näyttövaatimuksen konkreettisuutta muun muassa voimavaran merkityksen, hankinnan riskien ja menettelyn vaiheen perusteella.

¹⁸⁰ Hankintalaki 1397/2016 77 § ja 92 §:n 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 19 artiklan 2 kohta, 63 artiklan 1 kohta ja 71 artikla; HE 108/2016 vp, s. 199–200.

¹⁸¹ Hankintalaki 1397/2016 92 §:n 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 19 artiklan 2 ja 3 kohta sekä 63 artiklan 1 kohta; KHO 2021:71, perustelujen kohta 1.4; MAO 176/2026, jaksot ”Oikeusohjeet” ja ”Asian arviointi”; HE 108/2016 vp, s. 199–200.

¹⁸² Direktiivi 2014/24/EU 63 artiklan 1 kohta; EUT 14.1.2016, *Ostas celtnieks*, C-234/14, EU:C:2016:6, kohdat 30–34.

¹⁸³ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti ja 92 §:n 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 19 artiklan 2–3 kohta; HE 108/2016 vp, s. 199–200.

¹⁸⁴ Hankintalaki 1397/2016 92 §:n 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 63 artiklan 1 kohta; EUT 2.12.1999, *Holst Italia*, C-176/98, EU:C:1999:593, kohdat 28–29; EUT 7.4.2016, *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, EU:C:2016:214, kohdat 37–38; ks. myös EUT 14.9.2017, *Casertana Costruzioni*, C-223/16, EU:C:2017:685, kohdat 29–30; HE 108/2016 vp, s. 199–200.

¹⁸⁵ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti ja 92 §:n 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 63 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 200; vrt. todentamisen yleisestä kehikosta hankintalaki 1397/2016 87–88 § ja direktiivi 2014/24/EU 59–60 artikla. Näyttönä voidaan käyttää esimerkiksi yritysten välisiä sopimuksia tai muita sitoumuksia.

Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä kevyempikin sitoumusasiakirja voi osallistumishakemusvaiheessa tapauskohtaisesti riittää. Näin voi olla, jos hankinnan lopullinen sisältö ei vielä ole täsmentynyt ja asiakirjasta käy riittävällä tavalla ilmi voimavarojen käytettävyys tulevassa suorituksessa.¹⁸⁶

3.4.4 Voimavarayksikön korvaamisen aineelliset edellytykset

Tukeutumisen kontrollipuoli korostuu silloin, kun voimavarayksikkö ei täytä soveltuvuusvaatimuksia tai siihen kohdistuu poissulkemisperuste. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa hankintayksikön on vaadittava voimavarayksikön korvaamista, jos tämä ei täytä soveltuvuusvaatimuksia tai sitä koskee pakollinen poissulkemisperuste. Harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen osalta korvaaminen riippuu tapauskohtaisesta harkinnasta.¹⁸⁷ Korvaamismahdollisuutta on pidetty tarjoajaa suojaavana oikeusturvatakeena. Sama koskee lainsäädännön kehityssuunnan valossa myös oikeutta esittää voimavarayksikköä koskevia korjaavia toimenpiteitä (self-cleaning). Tarjoajaa ei lähtökohtaisesti saa sulkea automaattisesti pois pelkästään voimavarayksikköä koskevan rasisitteen vuoksi, vaan sille on varattava aito mahdollisuus tilanteen korjaamiseen tai yksikön vaihtamiseen.¹⁸⁸ Korvaamisella on kuitenkin menettelylliset rajansa. Se ei saa muodostua väyläksi tarjouksen olennaiseen muuttamiseen tai menettelyn uudelleen avaamiseen tavalla, joka murentaa kilpailun reiluuden. Mitä keskeisempi rooli voimavarayksiköllä on soveltuvuusvaatimusten täyttämässä, sitä tarkemmin on arvioitava, onko korvaaminen sallittua olennaisen muutoksen kiellon kannalta.

Kansallisissa hankinnoissa arviointi perustuu 3 §:ään, 104–105 §:ään ja hankinta-asiakirjoihin. Hankintayksikön on voitava varmistua voimavarojen todellisesta käytettävyydestä. Referensseihin nojaavissa tilanteissa sen on lisäksi voitava varmistua siitä, että referenssiyksikkö osallistuu myös

¹⁸⁶ MAO 502/2023, s. 8–9/10, kappaleet alkaen ”Edellä selostetun valittajan ja sen alihankkijan välisen aiesopimuksen mukaan...”, ”Kilpailullisen neuvottelumenettelyn osallistumishakemuksia jätettäessä...” sekä s. 9/10 kappale alkaen ”Siten valittajalta ei ole voinut edellyttää...”. Ratkaisussa markkinaoikeus katsoi kilpailullisen neuvottelumenettelyn osallistumishakemusvaiheessa esitetyn aiesopimuksen riittäväksi osoitukseksi siitä, että alihankkijan referenssitoimintuksella osoitettu kokemus ja osaaminen olivat tarjoajan käytettävissä koko hankinnan sopimuskauden ajan; koska hankinnan lopullinen sisältö ei vielä ollut täsmentynyt, tarjoajalta ei voitu edellyttää olennaisesti yksityiskohtaisempaa sopimusjärjestelyä jo tässä vaiheessa.

¹⁸⁷ Hankintalaki 1397/2016 92 §:n 3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 63 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; HE 108/2016 vp, s. 200.

¹⁸⁸ EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atlieky tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 152–153; ks. sääntelyn kehityssuunnasta myös HE 2/2026 vp, s. 104–105 ja kansallisia hankintoja koskevan sääntelyratkaisun osalta s. 107.

suoritukseen. Jos hankinta-asiakirjoissa ei ole asetettu muotovaatimusta, kuten allekirjoitettua sitoumusta, tarjoajaa ei voida sulkea pois pelkästään sen puuttumisen vuoksi.¹⁸⁹

3.4.5 Kokemus ja henkilöstöresurssit

Tukeutumisoikeuden tiukin aineellinen raja koskee koulutusta, ammatillista pätevyyttä ja asiaan kuuluvaa kokemusta. Tällainen kapasiteetti on usein henkilöitynyttä. Sitä ei voida siirtää toiselle toimijalle pelkän juridisen yhteyden perusteella. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tarjoaja saa tukeutua toisen yksikön kapasiteettiin vain, jos kyseinen yksikkö myös suorittaa ne työt tai palvelut tai niiden osan, joita varten kyseistä pätevyyttä tai kokemusta edellytetään. Tämä seuraa suoraan hankintalain 92 §:n 2 momentin ja direktiivin 63 artiklan osallistumisvaatimuksesta.¹⁹⁰

Kansallisissa hankinnoissa samaa lopputulosta ei johdeta 92 §:n suorasta soveltamisesta, vaan 3 §:n, 104–105 §:n ja hankinta-asiakirjojen varaan rakentuvasta arvioinnista.¹⁹¹ Osallistumisvaatimus ohjaa hankintayksikön harkintaa vaatimusten muotoilussa ja yksittäisessä soveltuvuusarvioinnissa. Vaatimuksen kohteen ja sen kytkennän suoritukseen on oltava tunnistettavissa. Hankintayksikön on lisäksi voitava arvioida tarjoajan esittämiä rooleja ja toteutusjärjestelyjä. Pelkkä referenssin olemassaolo ei kuitenkaan riitä. Arvioinnissa ratkaisee, heijastuuko vaadittu kokemus ja osaaminen tämän hankinnan toteuttamiseen. Siksi referensseihin nojaavissa asetelmissä on voitava varmistua siitä, että referenssiyksikkö todella osallistuu suoritukseen.¹⁹²

Tukeutuminen voi olla myös aggregoitua. Tarjoaja voi yhdistää useiden yksiköiden voimavaroja täyttääkseen asetetut vähimmäisvaatimukset. Tämä on lähtökohtaisesti sallittua, kunhan tarjoaja osoittaa sekä voimavarojen saatavuuden että sen, miten yhteenlaskettu kapasiteetti realisoituu

¹⁸⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 100 §:n 1 momentti, 104 §:n 1–2 momentti ja 105 §:n 1–2 momentti; KHO 2021:71, s. 13/14, jakso 1.4, kappaleet alkaen ”Referenssien tarkoituksena on osoittaa...” ja ”Edellä tarjouspyyntöasiakirjoista todetun perusteella...”.

¹⁹⁰ Direktiivi 2014/24/EU 63 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, erityisesti toinen virke; hankintalaki 1397/2016 92 §:n 2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 200; EUT 4.5.2017, *Esaprojekt*, C-387/14, EU:C:2017:338, kohdat 61–65.

¹⁹¹ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 104 §:n 1–2 momentti ja 105 §:n 1–2 momentti; KHO 2021:71, s. 13/14, kohta 1.4, kappaleet alkaen ”Referenssien tarkoituksena on osoittaa...” ja ”Edellä tarjouspyyntöasiakirjoista todetun perusteella...”.

¹⁹² KHO 2019:144, kohta 1.5.3, erityisesti s. 12/13 kappale alkaen ”Kun referenssien tarkoituksena on osoittaa tarjoajan kokemus...”; KHO 31.5.2021, KHO 2021:71, kohta 1.4, s. 13/14, erityisesti kappaleet alkaen ”Referenssien tarkoituksena on osoittaa tarjoajan kokemus...” ja ”Edellä tarjouspyyntöasiakirjoista todetun perusteella...”; MAO 31.10.2023, MAO 502/2023, s. 8–9/10, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että osallistumispyyntö...”, ”Edellä selostetun valittajan ja sen alihankkijan välisen aiesopimuksen mukaan...”, ”ilmi se, että valittajan alihankkijan referenssitoimituksella...” ja ”Siten valittajalta ei ole voinut edellyttää...”.

sopimussuorituksessa. Oikeutta yhdistää useiden yksiköiden kapasiteettia ei voida rajoittaa yleisellä ennakollisella kiellolla.¹⁹³

Aggregointia voidaan rajoittaa vain poikkeuksellisesti. Jos hankinnan kohde edellyttää sellaista kokonaisuutta tai pätevyyttä, jota ei objektiivisesti voida saavuttaa summaamalla usean toimijan vajaita resursseja, hankintayksikkö voi tietyin edellytyksin asettaa vaatimuksen, että tietty vähimmäistaso on täytettävä yhden toimijan toimesta tai vain rajatulla määrällä toimijoita. Tällaisen rajoituksen on liityttävä suoraan hankinnan kohteeseen ja oltava oikeassa suhteessa siihen nähden.¹⁹⁴

3.4.6 Näytön ajoitus

EU-kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa näytön ajoitusta jäsentää menettelyllinen porrastus. Tarjoaja antaa ensin alustavan vakuutuksen soveltuvuudestaan ESPD:llä, ja varsinaiset todistukset ja selvitykset vaaditaan yleensä vasta myöhemmässä vaiheessa, viimeistään ennen sopimuksen tekemistä siltä toimijalta, joka on valittu voittajaksi. Porrastus keventää hallinnollista taakkaa, mutta ei siirrä määrähetkeä. Soveltuvuutta koskevien ja muiden määrähetkeen sidottujen tosiseikkojen on oltava olemassa jo osallistumishakemusta tai tarjousta jätettäessä, vaikka varsinainen asiakirjanäyttö voidaan pyytää myöhemmin. Hankintayksikkö voi pyytää todistuksia menettelyn aikana, mutta harkintavaltaa rajaavat periaatteet ja tasapuolisuus.¹⁹⁵

Hankintayksikön oikeutta pyytää selvityksiä menettelyn aikana rajaavat täydentämisen ja täsmentämisen reunaehdot sekä sääntelyn asettamat asiakirjanäytön pyytämistä koskevat rajat. Hankintayksikkö ei saa vaatia valittua tarjoajaa toimittamaan asiakirjanäyttöä, jos se voi saada tiedot maksuttomasta tietokannasta tai jos sillä on tarvittavat ajantasaiset asiakirjat jo hallussaan. Jos puuttuvat

¹⁹³ Direktiivi 2014/24/EU 63 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta; EUT 10.10.2013, *Swm Costruzioni 2* ja *Mannocchi Luigino*, C-94/12, EU:C:2013:646, kohdat 33–34 ja 38. Ratkaisu on annettu direktiivin 2004/18/EY aikana, mutta sitä käytetään tässä aggregointia koskevan peruslinjan tulkintatukena.

¹⁹⁴ Direktiivi 2014/24/EU 63 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta; EUT 10.10.2013, *Swm Costruzioni 2* ja *Mannocchi Luigino*, C-94/12, EU:C:2013:646, kohdat 35–36 ja 38; EUT 7.4.2016, *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, EU:C:2016:214, kohdat 37–40 ja 49–50. Ratkaisut on annettu direktiivin 2004/18/EY aikana, mutta niitä käytetään tässä aggregoinnin poikkeuksellisia rajoja koskevina tulkintatukena.

¹⁹⁵ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 74 §:n 2 momentti, 87 §:n 1 momentti sekä 88 §:n 1 ja 3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 59 artiklan 1 ja 4 kohta sekä 60 artiklan 1 kohta; komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/7, 1 artikla ja liite 1; HE 108/2016 vp, s. 173–174 ja 193–195; ks. myös EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–40; vrt. MAO H411/2022, s. 11–12/16.

tiedot ovat helposti selvitettävissä eikä puute ole olennainen, hankintayksikkö voi olla sulkematta tarjousta pois pelkästään tällaisen puutteen vuoksi, kunhan tasapuolisuus ei vaarannu.¹⁹⁶

Tukeutumistilanteissa porrastus ei tarkoita, että kaikkea voi siirtää myöhempään. Jos tarjoaja tukeutuu toisen yksikön voimavaroihin, hankintayksikön on voitava ennen sopimuspuolen valintaa tarkistaa sekä voimavarayksikön soveltuvuusvaatimusten täyttyminen että poissulkemisperusteiden puuttuminen. *Ambisig*-ratkaisun mukaan direktiivin vastaista on kansallinen järjestely, jossa voimavarayksikön kelpoisuusasiakirjat ja sitoumus voidaan toimittaa vasta hankinnan ratkettua. Tässä on erotettava toisistaan jo ilmoitetun tukeutumisen todentamista koskeva asiakirjapuute ja tilanne, jossa määräajan jälkeen lisätään kokonaan uusi voimavarayksikkö.

LIPOR ja PreZero Portugal -ratkaisusta ilmenee, ettei jo ilmoitetun voimavarayksikön, edes kokonaan omistetun tytäryhtiön, erillisen ESPD:n puuttuminen välttämättä johda automaattiseen poissulkemiseen. Näin on, jos puute voidaan korjata ilman olennaista muutosta ja muu aineisto riittää osoittamaan soveltuvuusvaatimusten täyttymisen. Ratkaisusta ei kuitenkaan seuraa oikeutta tuoda määräajan jälkeen mukaan uutta voimavarayksikköä tai muuten rakentaa uutta tukeutumisjärjestelyä.¹⁹⁷

Kansallisissa hankinnoissa 100, 104 ja 105 § jättävät EU-hankintoja väljempää menettelyllistä liikumavaraa. Tukeutumisen on silti käytävä tarjouksesta ilmi niin, että hankintayksikkö voi yksilöidä voimavarayksikön, arvioida sen roolin ja tarkistaa tukeutumisen edellytykset. Myöhempi selvitys voi varmistaa jo yksilöidyn tukeutumisen, mutta se ei saa olennaisesti muuttaa tarjoajan soveltuvuutta määräajan jälkeen.¹⁹⁸

Näytön ajoitus riippuu myös vaatimuksen oikeasta luokittelusta. Soveltuvuusvaatimus määrittää osallistumiskynnystä, kun taas sopimuksen toteuttamiseksi koskee suoritusta sopimuskaudella. Luokittelun on oltava läpinäkyvä ja johdonmukainen, jotta tarjoaja voi arvioida, mitä näyttöä

¹⁹⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 74 §:n 2 momentti sekä 88 §:n 3 ja 8 momentti; HE 108/2016 vp, s. 173–174 ja 197; MAO H411/2022, s. 13/16, erityisesti kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että tarjousten vertailussa...” ja ”Markkinaoikeus toteaa viitaten edellä kuvattuun unionin tuomioistuimen tuomioon asiassa *Manova*...”.

¹⁹⁷ EUT 22.1.2026, asia C-812/24, *LIPOR ja PreZero Portugal v Semural Waste & Energy*, EU:C:2026:38, erityisesti kohdat 41–42, 47–50 ja 54–65 sekä ratkaisulauselman 1 ja 2 kohta; EUT 10.1.2023, asia C-469/22, *Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA*, EU:C:2023:25, erityisesti kohdat 24–27 ja ratkaisulauselma; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta, 59 artiklan 1 kohdan toinen ja kolmas alakohta, 60 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, 63 artiklan 1 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta sekä johdanto-osan 84 perustelukappale, erityisesti toinen ja kolmas kappale; komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/7, liite 1, 18 kappale, ja liite 2, osa II, C kohta.

¹⁹⁸ Hankintalaki 1397/2016 3 §:n 1 momentti, 74 §:n 2 momentti, 100 §:n 1 momentti, 104 §:n 1–2 momentti ja 105 §:n 1–2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 173–174 ja 210–213; KHO 2021:71, kohta 1.4, erityisesti kappaleet alkaen ”Referenssien tarkoituksena on osoittaa...” ja ”Edellä tarjouspyyntöasiakirjoista todetun perusteella...”.

edellytetään jo valintavaiheessa ja mitä vasta sopimuksen toteuttamisen yhteydessä. Jos kehikot sekoitetaan, näyttöä saatetaan vaatia väärässä vaiheessa tai puutteeseen saatetaan liittää väärä oikeusvaikutus.¹⁹⁹ Ajoitusperiaate ei yksin ratkaise, voidaanko asiakirjapuute korjata täsmennyksenä tai täydentämisenä; tämä kuuluu luvussa 5.2 käsiteltävään menettelylliseen rajaan. Kun soveltuvuuden ja tukeutumisen ajallinen rakenne on täsmennetty, tarkastelu siirtyy tarjoajan luotettavuusriskiin ja poissulkemisperusteisiin.

¹⁹⁹ Direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta, 58 artiklan 1 kohta ja 70 artikla; EUT 8.7.2021, *Sanresa*, C-295/20, EU:C:2021:556, kohdat 62–63. Ratkaisu erottaa ajallisesti soveltuvuusvaatimusten täyttymisen osoittamisen ja hankintasopimuksen toteuttamisehtojen täyttymisen.

4 Tarjoajan luotettavuus ja poissulkemisharkinta

4.1 Luotettavuusarvion lähtökohdat

4.1.1 Luotettavuusarvion tehtävä

Poissulkeminen on valintavaiheessa ratkaisu siitä, voidaanko toimija hyväksyä menettelyyn ja ottaa huomioon sopimuskumppania valittaessa sen rehellisyyden ja luotettavuuden valossa. Arvio on tulevaisuuteen suuntautuva siinä mielessä, että hankintayksikkö arvioi, osoittavatko aiemmat puutteet luotettavuusvajeen käsillä olevassa hankinnassa.²⁰⁰

Poissulkemisperusteet jakautuvat pakollisiin ja harkinnanvaraisiin. Jäljempänä painopiste on harkinnanvaraisissa perusteissa ja niitä ohjaavissa yleisissä reunaehdoissa. EU-kynnysarvon ylittäviissä tavanomaisissa hankinnoissa välitön normikehys muodostuu hankintalain 80–82 §:stä ja direktiivin 2014/24/EU 57 artiklasta. Kansallisissa hankinnoissa sama rakenne toimii tulkinnallisena lähtökohdiana, mutta 11 luvun sääntely ja 105 § jättävät hankintayksikölle väljempää liikkumavaraa.²⁰¹

4.1.2 Suhteellisuus poissulkemisessä

Suhteellisuusperiaate läpäisee koko harkinnanvaraisen poissulkemisharkinnan. Ensin on arvioitava, osoittaako esitetty aineisto poissulkemisperusteiden olemassaolon. Jos näin on, hankintayksikön on edelleen arvioitava, onko poissulkeminen käsillä olevassa hankinnassa välttämätön ja oikeasuhtainen keino, voidaanko riski hallita poissulkemista lievemmällä keinoilla tai estävätkö tarjoajan korjaavat toimenpiteet poissulkemisen.

Suhteellisuusarviossa merkitystä voivat saada teon tai laiminlyönnin vakavuus, sen yhteys hankinnan kohteeseen, tapahtumasta kulunut aika ja siitä aiheutuneet muut seuraamukset. Arvio on hankinta- ja tapauskohtainen. Saman menettelyn merkitys voi siksi vaihdella sen mukaan, kuinka läheisesti puute liittyy hankinnan kohteeseen ja kuinka vakavana sitä kyseisessä hankinnassa on pidettävä.²⁰²

²⁰⁰ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohdan c ja g alakohta, 57 artiklan 6 kohta sekä johdanto-osan 101 ja 102 perustelukappale; EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 29–32 ja 40–43.

²⁰¹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 80–82 §, 99 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 57 artikla; Kärhä-Puisto 2021, s. 797.

²⁰² Hankintalaki 1397/2016 81 § 2 momentti; KHO 2019:132, kohta 1.4.4; HE 108/2016 vp, s. 183 ja 188–189; Kärhä-Puisto 2021, s. 799–800 ja 804–805.

Kun poissulkemisperuste on katsottu näytetyksi, hankintayksikön on vielä arvioitava, onko poissulkeminen kyseisessä hankinnassa välttämätön ja oikeasuhtainen seuraus. Poissulkemista lievempi keino voi tulla kyseeseen silloin, kun riski on kohdennettavissa ja poistettavissa ilman tarjoajan sulkemista. Eturistiriita- ja valmisteluun osallistumisen tilanteissa tämä voi merkitä riskin neutralisoinnista menettelyllisillä tai organisatorisilla toimilla; alihankintaketjussa se voi tietyissä tilanteissa merkitä poissulkemisperusteen rasittaman alihankkijan korvaamista.²⁰³ Tästä erillisenä arviointiaskeleena tarjoajalle on varattava todellinen mahdollisuus osoittaa luotettavuutensa palautuneen korjaavilla toimenpiteillä.²⁰⁴ Arvioon kuuluu myös ajallinen ulottuvuus, koska harkinnanvaraisen poissulkemisen enimmäiskesto on laissa rajattu.²⁰⁵

4.1.3 Arvioinnin autonomia

Harkinnanvaraisen poissulkemisen ytimessä on hankintayksikön oma tapauskohtainen luotettavuusarvio. Poissulkemiskorjaus ei voi nojautua kumoamattomaan oletamaan, ennalta lukittuun mekanismiin tai ulkopuolisen tahon arvioon tavalla, joka tyhjentää hankintayksikön oman harkinnan. Se voi tukeutua muun viranomaisen ratkaisuihin ja muuhun ulkopuoliseen aineistoon, mutta niiden merkitys on arvioitava itsenäisesti kyseisen hankinnan kannalta.²⁰⁶

Itsenäinen arviointivelvollisuus kytkeytyy myös perustelu- ja dokumentointivaatimuksiin. Päätöksestä on käytävä riittävästi ilmi ratkaisuun vaikuttaneet olennaiset tosiseikat ja arvioinnin perusteet. Näin ratkaisuketju on jälkikäteen ymmärrettävissä ja kontrolloitavissa.²⁰⁷

Arviointivastuu ei siirry myöhemmäksi sen vuoksi, että poissulkemisperusteen taustalla oleva tapahtuma on riitautettu muussa menettelyssä. Hankintayksikkö voi tehdä hankintaoikeudellisen arviointinsa jo valintavaiheessa, vaikka esimerkiksi aiempaa sopimusrikkomusta koskevasta asiasta ei olisi

²⁰³ Hankintalaki 1397/2016 66 §, 78 § ja 81 § 1 momentin 7–8 kohta; direktiivi 2014/24/EU 24 artikla, 41 artikla, 57 artiklan 4 kohdan e–f alakohta ja 71 artiklan 6 kohdan b alakohta; HE 108/2016 vp, s. 164 ja 186–187.

²⁰⁴ Hankintalaki 1397/2016 82 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta ja johdanto-osan 102 perustelukappale; EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 37–39; EUT 30.1.2020, *Tim*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 49–50; Kärhä–Puisto 2021, s. 812–815.

²⁰⁵ Hankintalaki 1397/2016 81 § 4 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 7 kohta; Kärhä–Puisto 2021, s. 807–809.

²⁰⁶ Hankintalaki 1397/2016 81 §; Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohta ja johdanto-osan 101 perustelukappale; EUT 13.12.2012, *Forposta ja ABC Direct Contact*, C-465/11, EU:C:2012:801, kohdat 27–31 ja 34–36; EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 28–34 ja 37–39; EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 25–29; EUT 21.12.2023, *Infraestructuras de Portugal ja Futrififer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 78–82.

²⁰⁷ Hankintalaki 1397/2016 123 §; Direktiivi 2014/24/EU 55 artiklan 2 kohdan b alakohta; EUT 21.12.2023, *Infraestructuras de Portugal ja Futrififer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 87–90; EUT 15.10.1987, *Heylens ym.*, 222/86, EU:C:1987:442, kohta 15. Infraestructuras-ratkaisua käytetään tässä hankintaviranomaisen perusteluvelvollisuutta koskevana periaatetukena vapaaehtoisten poissulkemisperusteiden yhteydessä.

vielä tuomioistuimen ratkaisua. Hankintayksikön on arvioitava näyttö huolellisesti, sillä virheellisen poissulkemispäätöksen seuraukset jäävät sen vastuulle.²⁰⁸

4.1.4 Kilpailunvastainen yhteistyö ja sidossuhteiset tarjoukset

Kilpailunvastainen yhteistyö konkretisoi luotettavuusarvion tapauskohtaisuutta. Epäily voi antaa aiheen selvittää asiaa, mutta poissulkeminen edellyttää riittävän uskottavaa näyttöä kilpailua vääristävästä menettelystä. Lisäksi on arvioitava, onko poissulkeminen käsillä olevassa hankinnassa välttämätön seuraamus vai voidaanko riski hallita poissulkemista lievemällä keinolla tai erikseen korjaavien toimien arvioinnilla.²⁰⁹

Sidossuhteisten tarjousten arviointi rakentuu samalle yksilöllisen arvioinnin ajatukselle. Pelkkä omistus-, määräysvalta- tai henkilökytkentä ei riitä poissulkemiseen, ratkaisevaa on, ovatko tarjoukset tosiasiallisesti itsenäisiä. Toimijoille on myös varattava mahdollisuus osoittaa riippumattomuutensa.²¹⁰ Näiden tilanteiden varsinainen arviointirakenne käsitellään alaluvussa 4.3.6.

4.2 Pakolliset poissulkemisperusteet

4.2.1 Poissulkemisen perusrakenne

Pakolliset poissulkemisperusteet muodostavat luotettavuusarvioinnin sidotun ytimen erityisesti EU-kynnysarvon ylittävissä tavanomaisissa hankinnoissa.²¹¹²¹² Kun hankintalain 80 §:n mukainen peruste täyttyy, hankintayksikön on suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailusta, ellei 82 §:ssä tarkoitetuista korjaavista toimenpiteistä saada riittävää näyttöä luotettavuuden palautumisesta. Sidottu

²⁰⁸ Direktiivi 2014/24/EU johdanto-osan 101 perustelukappale; EUT 13.12.2012, *Forposta ja ABC Direct Contact*, C-465/11, EU:C:2012:801, kohdat 27–31; EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 28–32 ja 42; KHO 2019:132, ratkaisuseloste; samansuuntaisesti KHO 17.12.2020 taltio 4362, perustelut kohta 1. Viimeksi mainittu ratkaisu perustuu aiempaan hankintalakiin 348/2007, koska menettely oli aloitettu vuonna 2016.

²⁰⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 81 § 1 momentin 6 kohta ja 82 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 57 artiklan 4 kohdan d alakohta ja 57 artiklan 6 kohta; EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 74–76 ja 80–83; HE 108/2016 vp, s. 185–186 ja 190; Euroopan komission tiedonanto 2021/C 91/01, kohdat 5.3–5.4 ja 5.7.

²¹⁰ EUT 19.5.2009, *Assitur*, C-538/07, EU:C:2009:317, kohdat 29–32; EUT 17.5.2018, *Specializuotas transportas*, C-531/16, EU:C:2018:324, kohdat 33 ja 37–40; EUT 8.2.2018, *Lloyd 's of London*, C-144/17, EU:C:2018:78, kohdat 35–41. Ratkaisuja käytetään tässä sidossuhteisten tarjousten automaation kiellon, tarjousten itsenäisyyden tapauskohtaisen arvioinnin ja riippumattomuuden osoittamismahdollisuuden periaatetukena.

²¹¹ Hankintalaki 1397/2016 80 §, 82 §, 99 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artikla; HE 108/2016 vp, s. 181–185 ja 213–214.

²¹² Laki julkisista hankinnoista 348/2007 53–54 §; direktiivi 2004/18/EY 45 artikla; laki vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016 83–84 §; direktiivi 2014/25/EU 80 artikla. Näitä lähteitä käytetään tässä vain rajattuna historiallisena tai systemaattisena tulkin-
tatukena.

luonne koskee kuitenkin vain seuraamusta. Se ei tee arvioinnista automaattista. Hankintayksikön on edelleen yksilöitävä sovellettava peruste, kohdennettava arvio oikeaan henkilöpiiriin ja arvioitava näytön riittävyys huolellisesti.

Direktiivin 2014/24/EU ja hankintalain systematiikassa pakolliset poissulkemisperusteet jakautuvat kahteen pääryhmään. Ne koskevat vakavia rikoksia sekä vero- ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönnejä. Kun laissa asetettu näyttökynnys ylittyy, hankintayksikkö ei voi sivuuttaa pakollista perustetta tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla. Rikosperusteissa toimija voidaan kuitenkin hyväksyä, jos 82 §:ssä tarkoitettut korjaavat toimenpiteet osoittavat, että sen luotettavuus on palautunut riittävästi. Vero- ja sosiaaliturvamaksujen osalta arvio kytkeytyy sen sijaan ensisijaisesti siihen, onko velvoite maksettu tai onko siitä sovittu sitova maksujärjestely.²¹³

4.2.2 Rikosperusteet

Rikosperusteissa arvio ei rajoitu tarjoajaan oikeushenkilönä, poissulkemisperuste voi täytyä myös sellaisten luonnollisten henkilöiden perusteella, jotka kuuluvat tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimiin tai joilla on yhtiössä edustus-, päätös- tai valvontavaltaa.²¹⁴ *Mantovani*-ratkaisu havainnollistaa tätä henkilöllistä ulottuvuutta. Koska oikeushenkilö toimii luonnollisten henkilöiden kautta, myös johtohenkilöiden menettely on otettava huomioon, jotta poissulkemisjärjestelmä säilyy tehokkaana.²¹⁵

Pakolliset rikosperusteet määräytyvät direktiivin ja sen kansallisen täytäntöönpanon perusteella. ESPD-vakiolomake jäsentää niitä, mutta ei laajenna niiden alaa. Sen käsitteitä on siksi tulkittava unionioikeudellisten määritelmien valossa. Lomakkeen sanamuoto ei myöskään oikeuta laajentamaan pakollista poissulkemista kansallisesti yli sen, mihin direktiivi ja laki antavat perusteen.²¹⁶

Pakollisen poissulkemisen ehdoton edellytys rikosperusteissa on lainvoimainen tuomio. Jos rikostuomio ei ole hankintapäätöstä tehtäessä lainvoimainen, pakollisen perusteen tunnusmerkistö ei

²¹³ Hankintalaki 1397/2016 80 § ja 82 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 1, 2 ja 6 kohta; HE 108/2016 vp, s. 181–185 ja 189–190.

²¹⁴ Hankintalaki 1397/2016 80 § 1 momentin johdantokappale ja 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; HE 108/2016 vp, s. 181.

²¹⁵ EUT 20.12.2017, *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani SpA ja Guerrato SpA*, C-178/16, EU:C:2017:1000, kohdat 34–36. Ratkaisu annettiin direktiivin 2004/18/EY 45 artiklan 2 kohdan kehyksessä, joten sitä käytetään tässä nykyisen sääntelyn henkilöllistä ulottuvuutta koskevana historiallisena ja systemaattisena tulkintatukena.

²¹⁶ Hankintalaki 1397/2016 80 § sekä 87 § 1 ja 3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 1 kohta; komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/7, liite 1 (Ohjeet) ja liite 2, III osa A; HE 108/2016 vp, s. 180–183 ja 193–194. ESPD-vakiolomake toimii alustavana näyttönä eikä muodosta itsenäistä aineellista poissulkemisperustetta.

täyty. Tällöin hankintayksiköllä ei ole toimivaltaa soveltaa sidottua poissulkemista.²¹⁷ Samoja toiseikkoja voidaan kuitenkin arvioida harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden nojalla, erityisesti vakavaa ammattivirhettä tai muuta luotettavuutta heikentävää menettelyä koskevissa tilanteissa.²¹⁸ Ei-lainvoimainen ratkaisu ei jää luotettavuusarvioinnin ulkopuolelle. Seuraamuskyseminen ratkaisuun tällöin harkinnanvaraisen punninnan ja suhteellisuusarvion kehikossa.²¹⁹

4.2.3 Verojen ja maksujen laiminlyönti

Vero- ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönneissä pakollinen poissulkeminen edellyttää kansallisessa laissa lainvoimaista päätöstä tai tuomiota.²²⁰ Direktiivi 2014/24/EU sallii jäsenvaltioille mahdollisuuden jättää poissulkeminen tekemättä selvästi suhteettomissa tilanteissa. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi poikkeuksellisen vähäiset määrät tai se, että talouden toimijalle on ilmoitettu tarkasta maksettavasta määrästä niin myöhään, ettei se ole voinut ryhtyä toimiin ennen osallistumishakemuksen tai tarjouksen määräajan päättymistä.²²¹ Kansallinen lainsäätävä ei kuitenkaan sisällyttänyt tätä suhteettomuuspoikkeusta hankintalain 80 §:ään. Pakollinen vero- ja maksuperuste on kansallisessa oikeudessa sidottu lainvoimaiseen päätökseen tai tuomioon.²²² Tavalliseen verovelkaan liittyvä arviointi tapahtuu Suomessa usein 81 §:n 1 momentin 4 kohdan harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen kautta. Tällöin suhteellisuus arvioidaan tämän perusteen puitteissa.²²³

Jos velvoite täytetään tai siitä tehdään sitova maksujärjestely, pakollinen poissulkemisperuste ei enää sovellu suoraan lain nojalla.²²⁴ Velvoitteen täyttäminen tai sitova maksujärjestely poistaa pakollisen poissulkemisen edellytyksen suoraan laissa säädetyn mekanismin perusteella.

²¹⁷ Hankintalaki 1397/2016 80 § 1–3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 181–182.

²¹⁸ Hankintalaki 1397/2016 81 § 1 momentin 3 kohta; direktiivi 2014/24/EU johdanto-osan 101 perustelukappale ja 57 artiklan 4 kohdan c alakohta; HE 108/2016 vp, s. 184–185.

²¹⁹ Hankintalaki 1397/2016 81 §; direktiivi 2014/24/EU johdanto-osan 101 perustelukappale ja 57 artiklan 4 kohdan c alakohta; HE 108/2016 vp, s. 183–185. Ks. myös jäljempänä alaluku 4.3.

²²⁰ Hankintalaki 1397/2016 80 § 4 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 2 kohta; HE 108/2016 vp, s. 182–183.

²²¹ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 3 kohta.

²²² Hankintalaki 1397/2016 80 § 4 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 3 kohta; HE 108/2016 vp, s. 182–183.

²²³ Hankintalaki 1397/2016 80 § 4 momentti sekä 81 § 1 momentin 4 kohta ja 2–4 momentti; HE 108/2016 vp, s. 183–185. HE:n mukaan verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti toimii suomalaisten tarjoajien osalta lähtökohtaisesti 81 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna harkinnanvaraisena poissulkemisperusteena, koska 80 §:n pakollinen peruste on sidottu lainvoimaiseen päätökseen tai tuomioon.

²²⁴ Hankintalaki 1397/2016 80 § 4 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta; HE 108/2016 vp, s. 183.

4.2.4 Pakollisen poissulkemisen rajat

Pakollinen poissulkeminen on lähtökohtaisesti binäärinen seuraus. Sääntelyssä on kuitenkin mekanismeja, jotka estävät sidotun seuraamuksen muuttumisen mekaaniseksi automatiikaksi. Rikospereusteissa poissulkemisen enimmäiskesto on viisi vuotta lainvoimaisen tuomion antamisesta.²²⁵ Aikaraja on otettava huomioon 87–88 §:n mukaisessa todentamisessa. Sidottu seuraamus ei kuitenkaan oikeuta jättämään pakollisten poissulkemisperusteiden edellytyksiä selvittämättä.²²⁶ Talouden toimija voi lisäksi vedota korjaaviin toimenpiteisiin (self-cleaning). Niiden aineellista arviointia käsitellään erikseen alaluvussa 4.4.²²⁷

Pakollisten poissulkemisperusteiden tyhjentävä luonne edellyttää, että ne erotetaan yleisistä velvoitteista. Direktiivin 18 artiklan 2 kohdassa asetettu velvoite noudattaa sovellettavaa ympäristö-, sosiaali- ja työoikeutta ei EU-tasolla sellaisenaan muodosta itsenäistä pakollista poissulkemisperustetta. Näitä velvoitteita koskeva arviointi kuuluu lähtökohtaisesti 57 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaiseen harkinnanvaraisen poissulkemisen kehikkoon.²²⁸ Kansallinen lainsäätäjät on kuitenkin säätännyt tietyt vakavat työririkokset pakollisiksi poissulkemisperusteiksi, jos niistä on annettu lainvoimainen tuomio.²²⁹

4.2.5 Näyttö ja todentaminen

Luvussa 2.6 jäsenetty sidotun harkinnan kontrolli tulee esiin tunnusmerkistön täsmällisyydessä, arvion kohdentamisessa oikeaan henkilöpiiriin ja näytön arvioinnissa. Hankintayksikön on kyettävä osoittamaan, mihin pakolliseen poissulkemisperusteeseen ratkaisu perustuu ja mihin näyttöön se nojaa.²³⁰ Jos hankintayksikkö saa menettelyn aikana luotettavaa tietoa tällaisen perusteen

²²⁵ Hankintalaki 1397/2016 80 § 5 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 7 kohta; HE 108/2016 vp, s. 183.

²²⁶ Hankintalaki 1397/2016 80 § 5 momentti, 87 § 1 momentti sekä 88 § 1, 3 ja 4 momentti; direktiivi 2014/24/EU 59 artiklan 1 ja 4 kohta sekä 60 artiklan 1 ja 2 kohta; HE 108/2016 vp, s. 194–196. Ks. HE 108/2016 vp, s. 196, jonka mukaan hankintayksiköllä on ehdoton velvollisuus vaatia tarjouskilpailun voittaneelta tarjoajalta täydentävät asiakirjat eikä se voi olla selvittämättä pakollisten poissulkemisperusteiden käsillä oloa.

²²⁷ Hankintalaki 1397/2016 82 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta ja johdanto-osan 102 perustelukappale; EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 20–23; HE 108/2016 vp, s. 183–184. Itsepuhdistuksen (self-cleaning) aineellista riittävyysarviointia käsitellään erikseen alaluvussa 4.4.

²²⁸ Direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 2 kohta ja 57 artiklan 4 kohdan a alakohta; HE 108/2016 vp, s. 181–182.

²²⁹ Hankintalaki 1397/2016 80 § 2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 181–182.

²³⁰ Hankintalaki 1397/2016 88 § 4 momentti ja 123 § 1 ja 2 momentti; hallintolaki 434/2003 45 §; EUT 15.10.1987, *Heylens*, C-222/86, EU:C:1987:442, kohta 15; HE 108/2016 vp, s. 220–221.

täyttymisestä, sen on reagoitava ennen sopimuksentekoa.²³¹ Tällöin asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ja esittää mahdolliset korjaavat toimenpiteensä.²³²

ESPD on vain alustava vakuutus siitä, ettei poissulkemisperusteita ole. Epäselvyydet ja ristiriidat on ratkaistava objektiivisilla selvityksillä, kuten rikosrekisteriotteilla ja muilla direktiivin mukaisilla todentamiskeinoilla.²³³ Täsmennys ja täydentäminen ovat mahdollisia vain rajatusti, eikä yhdenvertaisuus saa vaarantua.²³⁴ Niitä ei myöskään saa käyttää siihen, että soveltuvuuden, tukeutumisen tai tarjouksen vähimmäismukaisuuden kannalta ratkaiseva seikka syntyy vasta määräajan jälkeen. Tällaisen seikan on tullut olla olemassa jo määräajan päättyessä.²³⁵ ESPD:n ja täsmennysrajojen menettelyllistä puolta käsitellään tarkemmin luvuissa 3.4.3 ja 5.2.

4.2.6 Soveltamisalan rajaus

HE 2/2026 vp ei kuulu tämän tutkielman de lege lata -päälähteisiin, mutta sitä voidaan käyttää rajattuna reformitason havaintona. Esityksessä ehdotetaan pakollisten poissulkemisperusteiden laajentamista törkeään kirjanpitorikokseen, törkeään ympäristön turmelemiseen ja törkeään luonnonsuojelurikokseen. Perusteluista käy lisäksi ilmi, ettei poissulkemisen enimmäiskestoja voida johtaa yksin kansallisen lain jaosta pakollisiin ja harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin. Direktiivin 57 artiklan 4 kohtaan perustuvia perusteita voidaan kansallisesti säätää myös pakollisiksi. Enimmäiskesto määräytyy edelleen unionioikeuden perusteella.²³⁶

Tutkielman kynnysarvo- ja sektorirajaus huomioon ottaen sidottu logiikka näkyy selvimmin EU-kynnysarvon ylittävissä tavanomaisissa hankinnoissa. Kansallisissa hankinnoissa 99 § ohjaa

²³¹ Hankintalaki 1397/2016 80 § 1 momentti ja 88 § 1 ja 3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 59 artiklan 4 kohta ja 60 artiklan 1 ja 2 kohta; HE 108/2016 vp, s. 194–196.

²³² Hankintalaki 1397/2016 82 § 1–2 momentti; hallintolaki 434/2003 34 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 37–38; HE 108/2016 vp, s. 189.

²³³ Hankintalaki 1397/2016 87 § 1 momentti sekä 88 § 1 ja 3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 59 artiklan 1 ja 4 kohta sekä 60 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan a alakohta; komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/7, liite 1, ensimmäinen kappale, sekä liite 2, III osa A ja VI osa; HE 108/2016 vp, s. 193–194.

²³⁴ Hankintalaki 1397/2016 3 § ja 74 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 56 artiklan 3 kohta; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 40–44; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–42; HE 108/2016 vp, s. 173–174.

²³⁵ Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–40 ja tuomiolauselma; EUT 4.5.2017, *Esaprojekt*, C-387/14, EU:C:2017:338, kohdat 42–45 ja tuomiolauselman 1 kohta.

²³⁶ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 ja 7 kohta; EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 36 ja 42; HE 2/2026 vp, s. 102–103. *Vossloh Laeis* koski erityisalojen hankintaa, joten sitä käytetään tässä vain rajattuna systemaattisena tukena.

arvioinnin 11 luvun kehikkoon, ja 105 §:n mukaan poissulkemisessa voidaan noudattaa 80–86 §:ää.²³⁷ Jos hankintayksikkö on kansallisessa hankinnassa 105 §:n nojalla sitonut menettelynsä 80 §:n mukaiseen poissulkemislogiikkaan, 3 §:n periaatteet ja menettelyn ennakoitavuus kaventavat sen liikkumavaraa.²³⁸ Kun pakollisen perusteen näyttökynnys ei täyty tai teko ei kuulu tyhjentävään luetteloon, siirrytään arvioimaan harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.

4.3 Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet

4.3.1 Harkinnan lähtökohdat

Hankintalain 81 §:n harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet ovat pakollisten poissulkemisperusteiden sidotun mallin vastinpari. Niitä tarkastellaan ohjatun harkinnan piiriin kuuluvina.²³⁹ Hankintayksikölle jää liikkumavaraa, mutta ratkaisun on nojattava laissa säädettyihin poissulkemisperusteisiin, hankintalain 3 §:n periaatteisiin ja 82 §:n mukaisiin korjaavia toimenpiteitä koskeviin takeisiin.²⁴⁰

EU-kynnsarvon ylittävissä tavanomaisissa hankinnoissa 81–82 § muodostavat luotettavuusarvioinnin välittömän normikehyksen.²⁴¹ Kansallisissa hankinnoissa vastaava arviointi ankkuroidaan 3 §:n periaatteisiin, hankintayksikön omiin ennakoita ilmoitettuihin ehtoihin sekä menettelyn ennakoitavuuteen.^{242 243}

²³⁷ Hankintalaki 1397/2016 99 § sekä 105 § 2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 209–210 ja 213. Kansallisilla hankinnoilla tarkoitetaan tässä kansallisen kynnsarvon ylittäviä mutta EU-kynnsarvon alittavia hankintoja. HE:n mukaan 80–86 §:ää voidaan kansallisissa hankinnoissa soveltaa vain soveltuvin osin eikä hankintayksiköllä ole velvollisuutta sulkea tarjoajaa pakollisen poissulkemisperusteen johdosta, minkä vuoksi 80 §:n sidottu logiikka näkyy selvimmin EU-kynnsarvon ylittävissä hankinnoissa.

²³⁸ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 100 § 1 momentti ja 105 § 2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 210 ja 213. HE:n mukaan kansallisessa hankinnassa käytetty menettely on kuvattava siten, että toimittajat pystyvät ennakoimaan menettelyn luonteen ja kulun, vaikka 80–86 §:ää voidaan soveltaa vain soveltuvin osin.

²³⁹ Ks. hankintayksikön harkintaa rajoittavista kilpailu- ja suhteellisuusnäkökohdista yleisesti Sanchez-Graells 2019, erityisesti jakso I.

²⁴⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti sekä 81–82 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 2, 4 ja 6 kohta; HE 108/2016 vp, s. 183 ja 189–190.

²⁴¹ Hankintalaki 1397/2016 81–82 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 2, 4 ja 6 kohta; HE 108/2016 vp, s. 183 ja 189–190.

²⁴² EUT 14.12.2016, *Connexion Taxi Services*, C-171/15, EU:C:2016:948, kohdat 36–44; EUT 26.1.2023, *SC NV Construct*, C-403/21, EU:C:2023:47, tuomiolauselman 2 kohta. *SC NV Construct* ei koske poissulkemisperusteiden ydin sisältöä vaan ennakoitavuuden rajaa; hankinta-asiakirjoja ei voida täydentää jälkikäteen niihin kirjaamattomilla soveltuvuusvaatimuksilla.

²⁴³ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 99 §, 100 § 1 mom., 105 § 2 mom., 173 § 1 mom. ja 174 § 6 mom.; ks. myös laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016; HE 108/2016 vp, s. 210, 213 ja 247–248. Tutkielman sektorirajauksen vuoksi tarkastelu kohdistuu tavanomaisiin hankintoihin.

HE 2/2026 vp heijastaa reformitasolla samaa peruslinjaa ehdotetun uuden turvallisuus- ja huoltovarmuusperusteisen 81 §:n 12 kohdan osalta; poissulkeminen sidottaisiin konkreettisiin ja perusteltuihin syihin sekä tapauskohtaiseen riskinarvioon.²⁴⁴ Turvallisuusperusteisen poissulkemisen ajankohtauudesta kertoo myös vireillä oleva asia C-334/25 *Skinest Baltija*, jossa arvioitavana on kansalliseen turvallisuuteen perustuvan hylkäysperusteen suhde EU:n poissulkemissäätelyyn.²⁴⁵

4.3.2 Automaation kieltö

Edellä luvussa 4.1 jäsenettyjen itsenäisyys- ja suhteellisuusvaatimusten pohjalta 81 §:n soveltamisessa korostuu kaksi keskeistä reunaehtoaa, eli automaation kieltö ja arvioinnin autonomia.²⁴⁶ Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että erityisesti direktiivin 57 artiklan 4 kohdan c ja g alakohdissa yhteinen nimittäjä on hankintayksikön luottamus toimijaan sopimuskumppanina.²⁴⁷ Tällöin arvioinnissa painottuu se, onko toimijan luotettavuus vaarantunut käsillä olevan hankinnan kannalta. Tästä seuraa, että arviointi edellyttää yksilöllistä ja tapauskohtaista harkintaa eikä sovi yhteen automaattisten poissulkemismekanismien kanssa.²⁴⁸

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä automaation kieltö on yksi harkinnanvaraisen poissulkemisen keskeisistä rajoitteista. *Meca*-ratkaisussa direktiivin vastaisena pidettiin kansallista sääntelyä, joka esti hankintayksikköä arvioimasta tarjoajan luotettavuutta yksittäistapauksessa vain sillä perusteella, että aikaisemman sopimuksen purkamista koskeva riita oli saatettu tuomioistuimen tutkittavaksi.²⁴⁹ *Delta*-ratkaisussa korostettiin puolestaan, että ennen poissulkemista toimijalle on varattava mahdollisuus esittää näyttöä korjaavista toimenpiteistään.²⁵⁰ *Tim*-ratkaisussa taas katsottiin, ettei alihankkijaa koskeva poissulkemisperuste voi johtaa päätarjoajan automaattiseen poissulkemiseen ilman tapauskohtaista arviota ja mahdollisuutta osoittaa luotettavuuden palautumista.²⁵¹ *HSC*

²⁴⁴ HE 2/2026 vp, s. 103–104 ja 147. Esitystä käytetään tässä nykyisen oikeuden systematiikkaa havainnollistavana tulkintatukena, ei voimassa olevan oikeuden päälähteenä.

²⁴⁵ Asia C-334/25, *Skinest Baltija*, ennakkoratkaisupyyntö, EUVL C/2025/4270, 11.8.2025. Asiassa on kyse kansalliseen turvallisuuteen perustuvan hylkäysperusteen suhteesta direktiivin 2014/24/EU 57 artiklan poissulkemisjärjestelmään sekä suhteellisuuden, korjaavien toimien, ajallisen rajoittamisen ja hankinta-asiakirjoissa ilmoittamisen merkityksestä. Asia on vireillä, joten sitä käytetään tässä vain ajankohtauushavaintona.

²⁴⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 81 § 1–2 momentti ja 82 § 1–3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 57 artiklan 4 ja 6 kohta; EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 28–34 ja 37–42; EUT 30.1.2020, *Tim*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 49–55; EUT 21.12.2023, *Infraestructuras de Portugal ja Futrifer Industrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 75–84 ja 87–90.

²⁴⁷ Hamer 2020, s. 43 ja 45.

²⁴⁸ Direktiivi 2014/24/EU, johdanto-osan perustelukappaleet 101–102; Hamer 2020, s. 46–47 ja 50–52.

²⁴⁹ EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 38 ja 42.

²⁵⁰ EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 37–38.

²⁵¹ EUT 30.1.2020, *Tim*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 49–55.

Baltic -ratkaisussa katsottiin, että automaattinen ja kollektiivinen kirjaaminen epäluotettavien toimittajien listalle on suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallista.²⁵²

Arvioinnin autonomia tarkoittaa, että hankintayksikön on tehtävä poissulkemisperusteen täyttymisestä ja sen seurauksista oma hankintaoikeudellinen kokonaisarviensa. Ulkopuoliset ratkaisut ja selvitykset voivat muodostaa painavaa näyttöä. Tällaisia ovat esimerkiksi aiempaa hankintasopimusta koskeva irtisanomispäätös, sopimusosapuolten välinen dokumentaatio tai asiaa koskeva tuomioistuinkäsittely. Ne eivät kuitenkaan automaattisesti korvaa hankintayksikön velvollisuutta tehdä käsillä olevassa hankinnassa oma luotettavuus- ja suhteellisuusarvionsa.²⁵³

Tätä arviointivastuuta on täsmennetty erityisen selvästi ratkaisussa *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Industrias Ferroviárias*.²⁵⁴ Unionin tuomioistuimien korosti, ettei kansallinen sääntely saa varata poissulkemisharkintaa yksinomaan kilpailuviranomaiselle eikä sitoa hankintayksikön arviota mekaanisesti kilpailuviranomaisen päätelmiin. Samalla tuomioistuimien korosti, että sekä poissulkeminen että ratkaisu olla sulkematta toimijaa pois on perusteltava.²⁵⁵

Arvioinnin autonomia ei merkitse rajatonta oma-aloitteista selvitysvelvollisuutta. Hankintayksikölle ei synny yleistä velvollisuutta ryhtyä oma-aloitteisesti laajoihin lisäselvityksiin harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen selvittämiseksi, ellei menettelyssä ilmene siihen konkreettista syytä.²⁵⁶ Autonomia tarkoittaa sitä, ettei hankintayksikkö saa luovuttaa sille kuuluvaa harkintaa pois tai tyypistää sitä mekaaniseksi seurausautomaatiikaksi silloin, kun luotettavuusarviointi on sääntelyn mukaan tehtävä tapauskohtaisesti.

Luvussa 2.6 jäsenetty ohjatun harkinnan standard of review konkretisoituu tässä erityisen selvästi. Tuomioistuimen tehtävänä ei ole korvata hankintayksikön tapauskohtaista luotettavuusarviota omallaan, vaan kontrolloida, että arviointi on ollut yksilöllinen, relevantteihin seikkoihin sidottu ja

²⁵² EUT 26.1.2023, *HSC Baltic ym.*, C-682/21, EU:C:2023:48, kohdat 46–50 ja 52.

²⁵³ EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 29–34; EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 25–29; EUT 26.1.2023, *HSC Baltic ym.*, C-682/21, EU:C:2023:48, kohdat 43–50 ja 52.

²⁵⁴ EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Industrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, erityisesti kohdat 42–46 ja 47–61. Ratkaisu koski liikennesektorilla toteutettua hankintaa ja direktiivin 2014/25/EU 80 artiklan sekä direktiivin 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohdan rajapintaa. Tässä sitä käytetään vain siltä osin kuin se tukee hankintayksikön omaa luotettavuusarviota ja perusteluvollisuutta koskevaa yleistä periaatelinjaa tavanomaisissa hankinnoissa, ei erityisalojen oman menettelykehyksen suorana lähteenä.

²⁵⁵ EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Industrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 81–84 ja 87–90.

²⁵⁶ Hankintalaki 1397/2016 81 § 1 mom. 3 kohta, 87 § 1 mom. ja 88 § 1 mom.; MAO H289/2022, Asian arviointi, kapale alk. ”Hankintasäännöksistä ei johdu...”. Ratkaisu koskee nimenomaan 81 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua harkinnanvaraista poissulkemisperustetta.

menettelyllisesti asianmukainen. Automaation kieltö ja arvioinnin autonomia määrittävät samalla myös kontrollin kohteen. Ratkaisevaa on, onko hankintayksikkö todella käyttänyt sille kuuluvaa harkintaa lain edellyttämällä tavalla.²⁵⁷

4.3.3 Tunnusmerkistö, suhteellisuus ja korjaavat toimet

Edellä alaluvussa 4.1.2 kuvattu yleinen suhteellisuus- ja luotettavuuskehys konkretisoituu hankinnanvaraisessa poissulkemisessa käytännössä kolmivaiheiseksi ratkaisuketjuksi. Siinä arvioidaan (1) poissulkemisperusteen tunnusmerkistö ja näyttö, (2) suhteellisuus ja lievemmat riskinhallintakeinot sekä (3) korjaavat toimenpiteet eli self-cleaning.²⁵⁸ Poissulkeminen tulee mahdolliseksi vasta, kun tämä ketju on käyty läpi oikeassa järjestyksessä.

Ensimmäisessä vaiheessa hankintayksikön on yksilöitävä sovellettava poissulkemisperuste ja muodostettava riittävä näyttöpohja. Esimerkiksi kilpailua vääristävää yhteistyötä koskevassa perusteessa direktiivi ja komission tulkinta-aineisto hyväksyvät riittävän uskottavan näytön. Tämä mahdollistaa hankintayksikön reagoinnin jo hankintamenettelyn yhteydessä ilman, että arvio edellyttäisi kilpailuoikeudellisen seuraamusmenettelyn lopputulosta.²⁵⁹ Silti se ei oikeuta päätelmähyppyihin. Hankintayksikön on arvioitava kaikki merkitykselliset olosuhteet, erotettava pelkkä rakenteellinen sidonnaisuus tarjousten tosiasiallisesta koordinaatiosta ja pyydettyä tarvittaessa lisäselvitystä.²⁶⁰ Jos poissulkeminen nojaa seikkoihin, joista toimija ei ole ollut tietoinen tai joita se kiistää, sille on varattava tilaisuus esittää korjaavia toimenpiteitä ja/tai vastanäyttöä.²⁶¹ Jos hankintayksikkö tämän jälkeen harkitsee luotettavuusperusteista poissulkemista, arvio siirtyy korjaavien toimenpiteiden kehikkoon, jota käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.4.

Toisessa vaiheessa hankintayksikön on mitoitettava seuraamus suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tunnusmerkistön täytyminen ei vielä ratkaise seuraamuksen oikeasuhtaisuutta. Hankintayksikön on lisäksi punnittava, millainen luotettavuusvaje tosiseikoista seuraa ja onko poissulkeminen tässä

²⁵⁷ EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 75–77, 82–84 ja 87–90; MAO H289/2022, Asian arviointi, kappale alk. ”Edellä todettu huomioon ottaen...”.

²⁵⁸ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 81 § ja 82 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 57 artiklan 4 ja 6 kohta; Kärhä – Puisto 2021, s. 798–800 ja 809–810.

²⁵⁹ Hankintalaki 1397/2016 81 § 1 mom. 6 kohta; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohdan d alakohta; komission ilmoitus 2021/C 91/01, kohta 5.3 ja erityisesti kohta 5.4.

²⁶⁰ EUT 17.5.2018, *Specializuotas transportas*, C-531/16, EU:C:2018:324, kohdat 37–40; EUT 15.9.2022, *J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen*, C-416/21, EU:C:2022:689, kohdat 31 ja 60–63. *Specializuotas transportas* on annettu aiemman direktiivikehyksen aikana, mutta sitä käytetään tässä tarjousten riippumattomuutta ja sidossuhteiden merkitystä koskevan periaatelinjan tukena. *J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen* koskee erityisalojen hankintaa, mutta ratkaisussa nojattu yhdenvertaisen kohtelun periaate vastaa olennaisilta osin direktiivin 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohtaa.

²⁶¹ Hallintolaki 434/2003 34 §; EUT 17.5.2018, *Specializuotas transportas*, C-531/16, EU:C:2018:324, kohta 37.

hankinnassa välttämätön ja oikeasuhtainen keino.²⁶² Tässä arvioinnissa korostuvat teon tai laiminlyönnin vakavuus, sen yhteys hankinnan kohteeseen, ajan kuluminen sekä mahdollisuus hallita riskiä lievemmillä keinoilla.²⁶³ Eturistiriita- ja valmisteluun osallistumisen tilanteissa neutralisointi on ensisijainen ja poissulkeminen viimesijainen keino.²⁶⁴ Alihankintaketjuissa lievempi keino voi puolestaan olla poissulkemisperusteen rasittaman alihankkijan vaihtamisen vaatiminen ennen päätärajan poissulkemista.²⁶⁵

Kolmannessa vaiheessa arvioidaan tarjoajan korjaavat toimet. Jos ne antavat riittävät takeet luotettavuudesta, poissulkemiselle ei ole perustetta. Self-cleaningin sisällöllinen arviointi käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.4.²⁶⁶

Päätöksestä on käytävä ilmi, miksi poissulkemisperusteen tunnusmerkistö katsotaan täyttyneeksi, miten suhteellisuusarvio on tehty ja mitä merkitystä korjaaville toimille on annettu.²⁶⁷ Tämä kolmivaiheinen ratkaisu on samalla kolmivaiheinen kontrollirakenne. Ensimmäisessä vaiheessa tuomioistuINVALVONTA on suhteellisen intensiivistä ja kohdistuu siihen, onko sovellettava poissulkemisperuste yksilöity asianmukaisesti ja perustuuko johtopäätös riittävään näyttöpohjaan. Toisessa vaiheessa kontrolli kohdistuu suhteellisuuspunninnan lainmukaisuuteen. Tällöin arvioidaan, onko seuraamus mitoitettu asianmukaisesti suhteessa vakavuuteen, hankintayhteyteen ja lievempien keinojen mahdollisuuteen. Kolmannessa vaiheessa kontrolli kohdistuu siihen, onko self-cleaning arvioitu aidosti vai onko se jäänyt pelkäksi muodolliseksi sivuhuomautukseksi. Näin luvussa 2.6 jäsenetty SoR seuraa suoraan 81 §:n soveltamisen sisäisestä rakenteesta.

²⁶² Direktiivi 2014/24/EU, johdanto-osan 101 perustelukappale sekä 18 artiklan 1 kohta ja 57 artiklan 4 kohta; EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 29–34; ks. myös EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 26–29; Hamer 2022, s. 198–200.

²⁶³ Direktiivi 2014/24/EU, johdanto-osan 101 perustelukappale sekä 18 artiklan 1 kohta, 57 artiklan 4 kohta, 57 artiklan 6 kohta ja 57 artiklan 7 kohta; Hankintalaki 1397/2016 3 §, 81 § 4 momentti ja 82 §; EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 26–29; Hamer 2020, s. 44 ja 48–52.

²⁶⁴ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohdan e ja f alakohta; Hankintalaki 1397/2016 66 § ja 81 § 1 momentin 7 ja 8 kohdat; EUT 3.3.2005, *Fabricom*, yhdistetyt asiat C-21/03 ja C-34/03, EU:C:2005:127, kohdat 29–36; KHO 2019:85, Perustelut, erityisesti kohta alk. ”Korkein hallinto-oikeus katsoi, että eturistiriita olisi ollut estettävissä...”. *Fabricom* on annettu aiemman direktiivikehyksen aikana, mutta neutralisoinnin ensisijaisuutta koskeva peruslinja on edelleen käytökelpoinen tulkintatukena.

²⁶⁵ Hankintalaki 1397/2016 78 §; direktiivi 2014/24/EU 71 artiklan 6 kohdan b alakohta.

²⁶⁶ Hankintalaki 1397/2016 82 § 1–3 mom.; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 23–31; EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 37–39. *Vossloh Laeis* -ratkaisua käytetään tässä vain self-cleaningin arviointirakennetta ja hankintayksikön arviointivelvollisuutta valaisevana periaattetukena.

²⁶⁷ Hankintalaki 1397/2016 82 § 3 mom. ja 123 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 87–91. Ratkaisua käytetään tässä vain hankintaviranomaisen perusteluvollisuuden periaattetukena.

4.3.4 Luotettavuuden teemat

81 §:n perusteet jäsenyivät viiden luotettavuusteeman kautta.²⁶⁸ Ensimmäinen teema on taloudellinen kurinalaisuus ja sopimusriski. Maksukyvyttömyyttä, insolvenssia sekä vero- ja sosiaaliturvavero-voitteiden laiminlyöntiä koskevat tilanteet tulevat arvioitaviksi harkinnanvaraisessa kehikossa silloin, kun niillä on merkitystä käsillä olevan sopimuksen kannalta. Arvioinnissa korostuvat tilanteen vakavuus, ajan kuluminen, mahdolliset sitovat maksujärjestelyt tai muut liiketoiminnan jatkumista turvaavat järjestelyt sekä se, voidaanko toimijan edelleen katsoa kykenevän toteuttamaan kyseisen sopimuksen.²⁶⁹

Toinen teema on kilpailun vääristymättömyys ja tarjousten riippumattomuus. Tässä teemassa painopiste on hankintamenettelyn reilun kilpailuasetelman suojaamisessa, ei kilpailuoikeudellisen rikkomuksen sanktioinnissa sellaisenaan. Pelkkä konserni- tai muu sidossuhde ei vielä oikeuta poissulkemiseen, mutta se voi synnyttää selvitystarpeen tarjousten riippumattomuuden arvioimiseksi. Hankintayksikkö voi nojata kilpailuviranomaisen ratkaisuun tai muuhun objektiiviseen ja yhtäpitävään näyttöön, mutta arviointia ei tule sitoa siihen, onko kilpailuviranomainen määrännyt seuraamuksen tai edes käynnistänyt menettelyä.²⁷⁰

Kolmas teema on päätöksenteon puolueettomuus ja kilpailuedun neutralisointi. Eturistiriitojen ja hankinnan valmisteluun osallistumisen arvioinnissa painopiste on menettelyn tasapuolisuuden palauttamisessa, ei rankaisevassa poissulkemisessa. Hankintayksikön on ensin arvioitava, voidaanko kilpailuetua neutralisoida vähemmän rajoittavin keinoin, esimerkiksi jakamalla olennaiset tiedot,

²⁶⁸ Hankintalaki 1397/2016 81 § 1 mom.; vrt. myös direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 2 kohta ja 4 kohta. Luotettavuusteemat ovat tässä tutkielmassa omaksuttu analyttinen jäsenys, eivät lain rinnalle asetettu lisäkatteoria.

²⁶⁹ Hankintalaki 1397/2016 81 § 1 mom. 1, 2 ja 4 kohta; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 2 kohta ja 4 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta; HE 108/2016 vp, s. 184–185 ja 189. Direktiivin 57 artiklan 2 kohdan vero- ja maksuperuste on unionioikeudessa pakollinen, jos laiminlyönti on todettu lainvoimaisella päätöksellä tai tuomiolla; tässä virkkeessä painopiste on kansallisessa 81 §:n harkinnanvaraisessa arviointikehikossa.

²⁷⁰ Hankintalaki 1397/2016 81 § 1 mom. 6 kohta; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohta; vrt. myös hankintalaki 1397/2016 3 § ja direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta; EUT 19.5.2009, *Assitur*, C-538/07, EU:C:2009:317, kohdat 29–32; EUT 17.5.2018, *Specializuotas transportas*, C-531/16, EU:C:2018:324, kohdat 33 ja 37–40; EUT 15.9.2022, *J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen*, C-416/21, EU:C:2022:689, kohdat 31, 40–43 ja 59–61; EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Industrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 78–84. *Assitur* ja *Specializuotas transportas* on annettu aiemman direktiivikehyksen aikana; *J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen* sekä *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Industrias Ferroviárias* puolestaan koskivat erityisalojen hankintadirektiivin kontekstia. Ratkaisuja käytetään tässä yleisten periaatteiden, tarjousten riippumattomuuden ja hankintayksikön oman arviointivallan tulkintatukena.

pidentämällä määräaikoja tai rajaamalla rooleja. Vasta jos vääristymää ei voida tehokkaasti poistaa, poissulkeminen tulee kysymykseen.²⁷¹

Neljäs teema on aiemmasta sopimussuoriutumisesta ilmenevä luotettavuusriski sekä merkittävät tai toistuvat puutteet. Aikaisemman sopimuksen ennenaikainen päättäminen, vahingonkorvaus, sopimussakko tai muu vakava seuraamus ei vielä yksin ratkaise luotettavuusarviota. Ratkaisevaa on, mitä puutteet kertovat toimijan nykyisestä luotettavuudesta. Arvioinnissa korostuvat puutteiden vakavuus, niiden syyt, toimijan oma osuus sekä se, mitä toimija on tehnyt tilanteen korjaamiseksi. Tässä teemassa korostuu erityisen selvästi *Meca*- ja *Delta*-linjasta ilmenevä tulevaisuussuuntautunut riskiharkinta.²⁷²

Viides teema on menettelyllinen rehellisyys eli olennaisesti väärät tai harhaanjohtavat tiedot taikka vaadittujen tietojen antamatta jättäminen. Kyse ei ole vähäisestä epätarkkuudesta. Ratkaisevaa on, onko toimija antanut tai jättänyt antamatta sellaista tietoa, joka on ollut omiaan vaikuttamaan valintavaiheen ratkaisuun ja horjuttamaan menettelyn luotettavaa perustaa. Myös tässä teemassa seuraamus edellyttää tapauskohtaista olennaisuusarviota, ja korjaavien toimien merkitys voi tulla erikseen arvioitavaksi.²⁷³

4.3.5 Ajallinen ulottuvuus

EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa harkinnanvaraisen poissulkemisen enimmäiskesto on kolme vuotta asiaankuuluvasta tapahtumasta. Kansallisissa hankinnoissa kolmen vuoden aikaraja saa merkitystä vain, jos hankintayksikkö on rakentanut menettelynsä 81 §:n logiikan varaan. Aikaraja turvaa oikeusvarmuutta ja rajaa sitä, kuinka pitkään aiempaan tapahtumaan voidaan vedota.²⁷⁴

²⁷¹ Hankintalaki 1397/2016 66 § ja 81 § 1 mom. 7 ja 8 kohta; direktiivi 2014/24/EU 24 artikla, 41 artikla ja 57 artiklan 4 kohdan e ja f alakohdat; EUT 3.3.2005, *Fabricom*, yhdistetyt asiat C-21/03 ja C-34/03, EU:C:2005:127, kohdat 29–36; KHO 2019:85, kohta alk. ”Hankintalain esitöissä todetun mukaisesti eturistiriitaan perustuva toimittajan poissulkeminen tarjouskilpailusta on viimesijainen toimenpide.” sekä kohta alk. ”Korkein hallinto-oikeus katsoo edellä mainitut seikat huomioon ottaen...”.

²⁷² Hankintalaki 1397/2016 81 § 1 mom. 9 kohta ja 2 mom. sekä 82 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohdan g alakohta ja 6 kohta; HE 108/2016 vp, s. 187–188; EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 29–34; EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 26–29 ja 36–38; KHO 2019:132, kohta alk. ”Tarjoajan poissulkeminen tarjouskilpailusta hankintalain 81 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla...” sekä kohta alk. ”Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Liikennevirasto...”.

²⁷³ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 kohdan h ja i alakohta sekä 6 kohta; hankintalaki 1397/2016 81 § 1 momentin 10 ja 11 kohta, 2 momentti ja 82 §; ks. myös MAO 726/2024, Asian arviointi, erityisesti kohta alk. ”Markkinaoikeus katsoo, että vastaanotettuaan...” sekä kohta alk. ”Voimavara-alihankkijoiden ilmoittamisella...”. Ratkaisu havainnollistaa, ettei kysymys ollut vähäisestä epätarkkuudesta vaan olennaisesta virheestä ja tietoristiriidasta.

²⁷⁴ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 7 kohta; hankintalaki 1397/2016 81 § 4 momentti ja 105 § 2 momentti; vrt. myös EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 36 ja 42.

Vossloh Laeis koski erityisalojen hankintaa, mutta sen ajallista alkupistettä koskeva periaatelinja on tässä käyttökelpoinen.²⁷⁵ Kansallisessa soveltamiskäytännössä tapahtuma on kytketty siihen ajankohtaan, jolloin hankintayksikkö on saanut tai sen olisi asianmukaista huolellisuutta noudattaen tullut saada tietoonsa toimittajaa rasittava poissulkemisperuste. Käytännössä tämä ei välttämättä merkitse ensimmäistä reklamaatiota tai ensimmäistä havaintoa yksittäisestä virheestä, ajankohta voi määräytyä sen perusteella, milloin poissulkemisperusteen kannalta merkitykselliset olosuhteet ovat olleet hankintayksikön arvioitavissa riittävänä kokonaisuutena.²⁷⁶

Ajallinen etäisyys on enimmäiskeston ohella itsenäinen suhteellisuustekijä. Vanhaan tapahtumaan tukeutuminen voi olla suhteetonta, ellei hankintayksikkö osoita hankintakontekstiin sidottuja riskiperusteita.²⁷⁷

4.3.6 Toimijarakenteet ja lievemmat keinot

Kilpailunvastainen yhteistyö havainnollistaa, miten suhteellisuus ja itsenäinen arviointi kytkeytyvät toisiinsa. Poissulkemisharkinta tulee kyseeseen, jos hankintayksiköllä on riittävän uskottavaa näyttöä kilpailua vääristävästä menettelystä.²⁷⁸ Sen on tällöin arvioitava näytön riittävyys ja ratkaistava, onko poissulkeminen välttämätön vai voidaanko riski hallita lievemmillä keinoilla, esimerkiksi tarjoajan korjaavia toimia arvioimalla.²⁷⁹ Tavoitteena on turvata kyseisen hankintamenettelyn luotettavuus ja tarjoajien tasapuolinen asema.²⁸⁰

Sidossuhteisten tarjousten kohdalla automaattinen poissulkeminen ei ole sallittua. Pelkkä omistus-, määräysvalta- tai henkilökytkentä ei riitä, hankintayksikön on selvitettävä, onko sidossuhde

²⁷⁵ EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 1–2 ja 34–42. Ratkaisu annettiin direktiivin 2014/25/EU 80 artiklan, luettuna yhdessä direktiivin 2014/24/EU 57 artiklan 4, 6 ja 7 kohdan kanssa, tulkinnasta. Ratkaisua käytetään tässä vain kolmen vuoden enimmäiskeston alkupistettä koskevan ajallisen periaatelinjan rajattuna tulkintatukena.

²⁷⁶ HE 108/2016 vp, s. 189; MAO 612/2025, jakso ”Valittajan poissulkeminen ammattitoiminnassa tapahtuneen vakavan virheen perusteella”, erityisesti kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että hankintalain 81 §:n 4 momentin mukaan...” ja ”Asiassa esitetyn selvityksen mukaan laiminlyönnit ja virheelliset toimenpiteet...”. Ks. myös MAO H126/2022, Asian arviointi, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa ensinnäkin, ettei hankintasäännöksissä...” ja ”Edellä unionin oikeuskäytännöstä todettu huomioon ottaen...”.

²⁷⁷ KHO 2022:75, kohdat 18–21. Ratkaisu koski kansallisen kynnysarvon alittavaa hankintaa ja kunnallisvalitusta, mutta sitä voidaan käyttää ajallisen suhteellisuusharkinnan yleisenä havaintona.

²⁷⁸ Hankintalaki 1397/2016 81 § 1 momentin 6 kohta; HE 108/2016 vp, s. 185–186; Komission ilmoitus 2021/C 91/01, kohdat 5.3–5.4.

²⁷⁹ EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Industrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 77–80; HE 108/2016 vp, s. 189–190; Komission ilmoitus 2021/C 91/01, kohdat 5.3–5.4 ja 5.7.

²⁸⁰ EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Industrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 75–76 ja 82–83; Komission ilmoitus 2021/C 91/01, kohta 5.2.

vaikuttanut tarjousten itsenäisyyteen ja sisältöön.²⁸¹ Toimijoille on samalla annettava mahdollisuus osoittaa tarjoustensa riippumattomuus esimerkiksi erillisten tarjoustiimien, sisäisten salassapitojärjestelyjen tai muiden organisatoristen keinojen avulla.²⁸²

Konserni- ja ryhmittymätilanteissa yksilöllisen arvioinnin vaatimus näkyy kahdella tavalla. Ensimmäkin rakenteellinen sidonnaisuus on erotettava tosiasiallisesta koordinaatiosta. Pelkkä omistus-, määräysvalta- tai henkilökytkentä ei oikeuta poissulkemiseen, merkitystä on sidossuhteen todellisella vaikutuksella tarjousten sisältöön ja kilpailun vääristymisen vaaraan sekä sillä, voidaanko tarjousten riippumattomuus osoittaa organisatorisin keinoin.²⁸³ Toiseksi vastuu on kohdennettava täsmällisesti. Tämä korostuu silloin, kun aikaisempi sopimus on tehty ryhmittymänä. *HSC Baltic* osoittaa, ettei kaikkia ryhmittymän jäseniä voida automaattisesti kohdella epäluotettavina, kunkin jäsenen osuus ja vastuu on arvioitava erikseen.²⁸⁴

Alihankkijoiden osalta lainsäädäntö tarjoaa selvän lievemmän keinon. Jos poissulkemisperuste koskee alihankkijaa, hankintayksikön on pakollisen poissulkemisperusteen tapauksessa vaadittava ja harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen tapauksessa se voi vaatia alihankkijan korvaamista. Tämä on rakenteellisesti tarjoajan poissulkemista lievempi riskinhallintakeino.²⁸⁵ Vaihdon on kuitenkin pysyttävä menettelyllisesti neutraalina keinona poistaa riski. Ainakaan voimavara-alihankkijan vaihtoa ei voida käyttää väylänä tarjouksen olennaiseen muuttamiseen tai tarjoajan aseman parantamiseen määräajan jälkeen.²⁸⁶

²⁸¹ EUT 19.5.2009, *Assitur*, C-538/07, EU:C:2009:317, kohdat 29–32; EUT 17.5.2018, *Specializuotas transportas*, C-531/16, EU:C:2018:324, kohdat 33 ja 38; EUT 8.2.2018, *Lloyd ’s of London*, C-144/17, EU:C:2018:78, kohdat 38–40.

²⁸² EUT 19.5.2009, *Assitur*, C-538/07, EU:C:2009:317, kohdat 30–31; EUT 17.5.2018, *Specializuotas transportas*, C-531/16, EU:C:2018:324, 37 kohta; EUT 8.2.2018, *Lloyd ’s of London*, C-144/17, EU:C:2018:78, kohdat 36–37 ja 44; Komission ilmoitus 2021/C 91/01, kohta 5.5. Ratkaisuja käytetään tässä sidossuhteisten tarjousten yksilöllistä arviointia koskevana tukena.

²⁸³ EUT 19.5.2009, *Assitur*, C-538/07, EU:C:2009:317, kohdat 29–32; EUT 17.5.2018, *Specializuotas transportas*, C-531/16, EU:C:2018:324, kohdat 22, 33 ja 37–38; EUT 15.9.2022, *J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen*, C-416/21, EU:C:2022:689, kohdat 57–64. *Assitur* ja *Specializuotas transportas* on annettu aiemman direktiivikehyksen aikana ja *J. Sch. Omnibusunternehmen* erityisalojen hankintaa koskevassa kehyksessä, mutta niitä käytetään tässä sidossuhteisten tarjousten yksilöllistä arviointia koskevan periaatelinjan tulkintatukena.

²⁸⁴ EUT 26.1.2023, *HSC Baltic ym.*, C-682/21, EU:C:2023:48, kohdat 46–50 ja 54–58 sekä tuomiolauselman 1–2 kohdat.

²⁸⁵ Hankintalaki 1397/2016 78 §; direktiivi 2014/24/EU 71 artikla, erityisesti 6 kohdan b alakohta; EUT 26.9.2019, *Vitali*, C-63/18, EU:C:2019:787, kohdat 42–45. Vaikka *Vitali* ei koskenut suoraan alihankkijan korvaamista, ratkaisusta ilmenee, että direktiivin 71 artiklan mukaiset alihankkijoihin kohdistuvat tarkistus- ja korvausmekanismit ovat yleisiä määrällisiä alihankintarajoituksia vähemmän rajoittavia ja tapauskohtaisempia keinoja.

²⁸⁶ Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; MAO 376/2024, s. 5/11, kohta ”Oikeusohjeet”; vrt. erityisalojen hankintaa koskeva MAO 649/2024, s. 10–11/14; HE 108/2016 vp, s. 173–174. MAO 649/2024:ssa voimavara-alihankkijan korvaaminen hyväksyttiin tilanteessa, jossa voittanut tarjoaja täytti soveltuvuusvaatimukset itse eikä kyse ollut hankintasäännösten vastaisesta tarjouksen parantamisesta tai olennaisesta muuttamisesta.

Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet konkretisoivat hankintayksikön ohjatun harkintavallan ytimen. EU-kynnysarvon ylittävissä tavanomaisissa hankinnoissa tämä seuraa suoraan 81–82 §:n kehikosta. Kansallisissa hankinnoissa vastaava rakenne voi tulla sovellettavaksi 105 §:n kautta siltä osin kuin hankintayksikkö on sitonut menettelynsä vastaavaan arviointikehikkoon. Ratkaisu edellyttää tapauskohtaista näyttöarviota, suhteellisuusperiaatteen mukaista mitoitusta ja korjaavien toimien todellista arviointia.²⁸⁷

4.4 Korjaavat toimenpiteet

4.4.1 Arvioinnin rakenne

Self-cleaning eli korjaavat toimenpiteet on hankintalain järjestelmässä väline taloudellisen toimijan luotettavuuden palauttamiseen. Poissulkemisperusteen täyttymisestä huolimatta toimija voi osoittaa luotettavuutensa palautuneen esittämällä lain edellyttämää näyttöä korjaavista toimistaan.²⁸⁸

Direktiivikehyksessä korjaavien toimenpiteiden tarkoituksena on korjata rikkomuksen seuraukset ja ehkäistä moitittavan menettelyn toistuminen tehokkaasti. Jos toteutetut toimet antavat riittävät takeet luotettavuudesta, toimijaa ei enää suljeta pois pelkästään kyseisen poissulkemisperusteen nojalla. Ratkaisu edellyttää tapauskohtaista arviota siitä, antavatko esitetyt toimet kyseisessä hankinnassa riittävät takeet luotettavuuden palautumisesta vai onko luotettavuusvaje edelleen olemassa.²⁸⁹

Riskilähtöisyys näkyy arvioinnin kaksivaiheisuudessa. Ensin hankintayksikön on perustellusti todettava poissulkemisperusteen täytyminen. Vasta tämän jälkeen arvioidaan, osoittavatko esitetyt korjaavat toimet luotettavuuden palautuneen siinä määrin, ettei poissulkeminen olisi kyseisessä hankinnassa suhteellisuusperiaatteen mukaista. Näin poissulkemisperusteen toteaminen ei syrjäytä korjaavia toimia koskevaa erillisarviointia eikä tee ratkaisusta mekaanista seuraamusta.²⁹⁰

Hankintayksikön harkintavalta kohdistuu siihen, ovatko korjaavat toimet riittäviä. Arviointi ei ole mekaaninen tarkistuslista eikä vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Arviointi perustuu näyttöön

²⁸⁷ Direktiivi 2014/24/EU, johdanto-osan 101 ja 102 perustelukappale sekä 57 artiklan 4 ja 6 kohta; hankintalaki 1397/2016 81–82 § ja 105 § 2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 213–214; EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 31–34 ja 37–41; EUT 30.1.2020, *Tim*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 50–56; EUT 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Industrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, kohdat 75–82.

²⁸⁸ Hankintalaki 1397/2016 82 §, 173 § 1 momentti ja 174 § 6 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksesta 1398/2016 sekä direktiivi 2014/25/EU.

²⁸⁹ Direktiivi 2014/24/EU, johdanto-osan 102 perustelukappale ja 57 artiklan 6 kohta; EUT 30.1.2020, *Tim*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 50–51.

²⁹⁰ Hankintalaki 1397/2016 82 § 1 ja 3 momentti sekä 123 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; EUT 30.1.2020, *Tim*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 50–54.

ja punnintaan, ja sitä ohjaavat korjaaville toimille laissa asetetut sisältövaatimukset sekä rikkomuksen vakavuus ja olosuhteet. Arvioinnin on oltava läpinäkyvää, dokumentoitua ja perusteltua. Päätöksestä on käytävä ilmi, mihin aineistoon arvio perustuu ja miksi esitetyt toimet ei pidetä riittävinä.²⁹¹

Soveltamisalarajaus on olennainen myös kynnysarvojen kannalta. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa 82 § kuuluu self-cleaningin välittömään normikehikkoon. Kansallisissa hankinnoissa vastaava rakenne ei seuraa laista automaattisesti samassa muodossa. Se tulee osaksi menettelyä vain silloin, kun hankintayksikkö on 105 §:n kautta rakentanut luotettavuusarviointinsa 80–86 §:n logiikan varaan tai muuten tehnyt tämän arviointikehikon menettelyssään ennakoitavaksi. Tässä alaluvussa 82 §:ää käytetään EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa sitovana mallina. Kansallisissa hankinnoissa se toimii tulkintatukena vain siltä osin kuin menettely rakentuu saman logiikan varaan.²⁹²

4.4.2 Oikeus esittää toimenpiteet

EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa 82 § tekee tämän erityisen selväksi: taloudellisella toimijalla on oikeus esittää näyttöä luotettavuudestaan, eikä hankintayksikkö saa sulkea sitä pois, jos näyttö osoittaa luotettavuuden palautuneen. Kansallisissa hankinnoissa vastaava mahdollisuus ei seuraa laista yhtä suoraviivaisesti, se riippuu siitä, miten hankintayksikkö on 105 §:n nojalla rakentanut poissulkemis- ja luotettavuusarviointinsa ja tehnyt tämän menettelyssään ennakoitavaksi.²⁹³

Sama sidonnaisuus näkyy myös perusteluvollisuudessa. Jos hankintayksikkö pitää korjaavia toimenpiteitä riittämättöminä, tämän arvion perustelujen on käytävä ilmi hankintapäätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista. Arvion on kohdistuttava siihen, osoittavatko esitetyt toimet luotettavuuden palautuneen, kun rikkomuksen vakavuus ja olosuhteet otetaan huomioon.²⁹⁴

²⁹¹ Hankintalaki 1397/2016 82 § 1–3 momentti ja 123 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta, erityisesti kolmas alakohta; EUT 30.1.2020, *Tim*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 50–54; Kärhä–Puisto 2021, s. 800 ja 809.

²⁹² Hankintalaki 1397/2016 3 §, 82 §, 99 §, 100 § 1 momentti ja 105 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; HE 108/2016 vp, s. 209–210 ja 213.

²⁹³ Hankintalaki 1397/2016 82 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; hankintalaki 1397/2016 3 §, 99 §, 100 § ja 105 §; HE 108/2016 vp, s. 210 ja 213.

²⁹⁴ Hankintalaki 1397/2016 82 § 1 ja 3 momentti sekä 123 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; MAO H326/2021, s. 9/10, jakso ”Korjaavien toimenpiteiden osalta”. Ratkaisussa todettiin, ettei hankintapäätöksestä ilmennyt, miksi tarjoajan esittämät korjaavat toimenpiteet oli arvioitu riittämättömiksi.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, että jos hankintayksikkö katsoo poissulkemisperusteen edellytysten täyttyvän, toimijalle on ennen poissulkemiskäytännön varattava mahdollisuus esittää näyttöä toteuttamistaan korjaavista toimenpiteistä.²⁹⁵

Kansallisessa ratkaisukäytännössä ”todellisen mahdollisuuden” vaatimus on konkretisoitunut tilanteissa, joissa tarjoaja on suljettu pois ilman ennakkoviestiä poissulkemisharkinnasta tai ilman tilaisuutta toimittaa self-cleaning-selvitys. Sama koskee sekä suoraan lain nojalla sovellettavia velvoitteita että tilanteita, joissa hankintayksikkö on vapaaehtoisesti rakentanut luotettavuusarviointinsa 80–82 §:n logiikan varaan. Tällainen menettelyvirhe voi tehdä poissulkemispäätöksestä lainvastaisen, vaikka taustalla olisi tosiseikkoja, jotka sinänsä voisivat tukea epäluotettavuutta koskevaa arviota.^{296 297}

Menettelyn ennakoitavuus vaikuttaa myös siihen, milloin selvitystä voidaan edellyttää. Jos hankintayksikkö on hankinta-asiakirjoissa selkeästi ohjannut tarjoajaa esittämään mahdollisen self-cleaning-selvityksen jo osallistumis- tai tarjousvaiheessa, tarjoajalta voidaan edellyttää oma-aloitteista selvitystä jo tarjouksen jättämisen yhteydessä. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tämä voi tapahtua esimerkiksi ESPD:n yhteydessä ja kansallisissa hankinnoissa muun oimailoituksen tai vastaavan ennakoitavan ilmoitetun selvitystavan yhteydessä.²⁹⁸

Ellei tällaista ennakoitavan osoitettua tapaa toimittaa selvitystä ole, hankintayksikön on yleensä viimeistään ennen poissulkemiskäytännön varattava mahdollisuus esittää 82 §:n mukainen selvitys. Kansallisissa hankinnoissa vastaavaa mahdollisuutta tukee hankintalain esitöissä

²⁹⁵ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj* 93, C-267/18, EU:C:2019:826, kohdat 37–38.

²⁹⁶ MAO 359/2025, s. 13–15/17, kappaleet alk. ”Edellä todetun perusteella markkinaoikeus katsoo...”, ”Markkinaoikeus toteaa, että edellä selostetuista selvityspyynnöistä...” ja ”Näin ollen markkinaoikeus katsoo...”; MAO 733/2025, s. 5–9/13, erityisesti kappaleet alk. ”Hankintalain 114 §:n 2 momentin mukaisesti...” ja ”Edellä todettu huomioon ottaen...”. MAO 359/2025:ssa kahden valittajan osalta katsottiin, että hankintalain 81 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisedellytykset olivat voineet täyttyä, mutta poissulkeminen oli silti virheellinen 82 §:n mukaisen tilaisuuden puuttuessa. MAO 733/2025:ssa sama menettelyllinen vaatimus ulotettiin hankintalain 12 luvun mukaiseen liitteen E palveluhankintaan.

²⁹⁷ Kansallisen ratkaisukäytännön kehityksestä samaan suuntaan ks. myös Kärhä–Puisto 2021, s. 814–815; Hyvönen 2025.

²⁹⁸ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/7, liite 2, osa III C; EUT 14.1.2021, *RTS infra*, C-387/19, EU:C:2021:13, kohdat 31, 33, 36–37 ja 42; HE 108/2016 vp, s. 189. *RTS infra* -ratkaisun mukaan direktiivin 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta ei estä sitä, että self-cleaning-näyttö esitetään jo osallistumis- tai tarjousvaiheessa. Tarjoajalle voidaan kuitenkin asettaa oma-aloitteinen velvollisuus tähän vain, jos velvollisuudesta on säädetty sovellettavassa kansallisessa säännöksessä selkeästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti ja jos se on saatettu tarjoajan tietoon hankinta-asiakirjoissa. HE 108/2016 vp:n mukaan hankintayksikkö voi puolestaan hankinta-asiakirjoissa edellyttää, että tiettyjen yksilöityjen poissulkemisperusteiden osalta korjaavia toimenpiteitä koskeva selvitys esitetään jo tarjousten ja ESPD:n jättämisen yhteydessä.

omaksuttu lähtökohta etenkin silloin, kun hankintayksikkö on rakentanut menettelynsä 80–82 §:n logiikan varaan tai muuten tehnyt selvitystavan ennakolta selväksi. Tasapuolinen kohtelu asettaa tälle kuitenkin rajat. Ilman konkreettista poissulkemisharkintaa hankintayksiköllä ei ole yleistä velvollisuutta pyytää näyttöä luotettavuudesta, mutta jos se pyytää tai vastaanottaa lisäselvityksiä, menettelyn on pysyttävä ennakoitavana ja yhdenvertaisena kaikkien tarjoajien kannalta.²⁹⁹

Arvioinnin kohteen rajaus on tässä keskeinen. Korjaavat toimet liittyvät poissulkemisperusteen ja luotettavuusriskin arviointiin. Ne eivät kuitenkaan poista tarjoajan velvollisuutta osoittaa erikseen asetettujen soveltuvuusvaatimusten täyttyminen siinä vaiheessa ja sillä tavalla kuin hankinta-asiakirjoissa on edellytetty.³⁰⁰

Direktiivin systematiikassa self-cleaning kytkeytyy 57 artiklan 6 kohdassa 57 artiklan 1 ja 4 kohdan perusteisiin. Vero- ja sosiaaliturvamaksuja koskevissa 57 artiklan 2 kohdan tilanteissa poissulkemisen lakkaaminen perustuu sen sijaan erilliseen maksu- tai maksujärjestelymekanismiin. Erottelu on tärkeä, koska se estää self-cleaningin ulottamisen tilanteisiin, joissa unionin lainsäätäjä on jo säättänyt poissulkemisen lakkaamisesta erillisellä ja täsmällisellä tavalla.³⁰¹

HE 2/2026 vp vahvistaa samaa systematiikkaa reformitasolla. Esityksessä self-cleaning-logiikkaa ehdotetaan tuotavaksi aiempaa näkyvämmiin myös alihankkijaa tai voimavarayksikköä koskeviin tilanteisiin. Self-cleaning kuuluu luotettavuuskehikon sisäisiin arviointivälineisiin. Se voi katkaista

²⁹⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 § ja 82 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 57 artiklan 6 kohta; EUT 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, 37 kohta ja tuomiolauselma; MAO 359/2025, kappaleet alkaen ”Hankintalain 82 §:n esitöissä on esitetty...”, ”Markkinaoikeus toteaa, että edellä selostetuista selvityspyynnöistä...” ja ”Näin ollen markkinaoikeus katsoo...”; vrt. MAO 612/2025, kappaleet alkaen ”Asiassa on vielä arvioitava...”, ”Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee...” ja ”Asiasta saadun selvityksen perusteella...”; HE 108/2016 vp, s. 189. HE 108/2016 vp:n mukaan hankintayksiköllä ei ole yleistä velvollisuutta vaatia tai pyytää näyttöä luotettavuudesta, mutta jos tällaista selvitystä ei ole edellytetty jo hankinta-asiakirjoissa, on suositeltavaa, että hankintayksikkö ennen poissulkemista ilmaisee aikeensa ja antaa toimittajalle mahdollisuuden esittää näyttöä luotettavuudestaan. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ennen poissulkemista on varattava mahdollisuus esittää korjaavat toimenpiteet. MAO 612/2025:ssa riittävänä pidettiin ennen päätöstä tehtyä ilmoitusta poissulkemisharkinnasta ja tilaisuutta esittää mahdolliset korjaavat toimenpiteet, kun taas MAO 359/2025:ssa poissulkeminen katsottiin virheelliseksi, koska tällaista mahdollisuutta ei ollut varattu.

³⁰⁰ MAO H326/2021, s. 8–9/10, erityisesti kappaleet alk. ”Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikkö on tarjousajan jälkeen...” ja ”Markkinaoikeus toteaa lisäksi, että valittaja ei ole esittänyt...”; MAO 612/2025, s. 20–21/23, erityisesti jakso ”Valittajan poissulkeminen soveltuvuutta koskevien selvitysten puutteellisuuden vuoksi”. MAO H326/2021:ssa korjavia toimenpiteitä arvioitiin tarjoajan luotettavuuden palautumisen näkökulmasta. MAO 612/2025:ssa markkinaoikeus erotti tästä erilliseksi kysymykseksi soveltuvuusvaatimusten täyttymisen osoittamisen ja korosti, että tarjoaja vastaa vaaditun selvityksen toimittamisesta hankinta-asiakirjoissa edellytetyllä tavalla.

³⁰¹ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohdan ensimmäinen alakohta (1 ja 4 kohdassa tarkoitettut tilanteet) sekä 57 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta (verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksaminen tai niitä koskeva sitova järjestely).

muutoin seuraavan poissulkemis- tai vaihtamislogiikan, jos toimet osoittavat luotettavuuden palautuneen.³⁰²

4.4.3 Korjaavien toimien sisältö ja näyttökynnys

EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa self-cleaningin sisältö rakentuu direktiivin 57 artiklan 6 kohdan ja hankintalain 82 §:n perusteella kolmen toisiaan täydentävän osatekijän varaan. Ne eivät ole vaihtoehtoisia. Sama A–C-jäsennys voi toimia kansallisissa hankinnoissa systemaattisena tulkintatukena vain silloin, kun hankintayksikkö on 105 §:n kautta ottanut 80–82 §:n logiikan menettelyssään käyttöön. Toimijan on osoitettava, että vahingot on hyvitetty tai hyvittäminen on järjestetty, tapahtumat on selvitetty yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja uusiutumisriski on esitetty teknisin, organisatorisin tai henkilöstötoimin. Jos tämä kokonaisuus on objektiivisesti riittävä, toimijaa ei saa sulkea pois.³⁰³

Näitä elementtejä ei tule soveltaa jäykkänä muodollisena tarkistuslistana. Niiden tehtävänä on ankkuroida harkinta siihen, onko luotettavuuden palautuminen osoitettu konkreettisesti ja todennettavasti. Arvio kohdistuu siihen, antavatko esitetyt toimet riittävät takeet rikkomuksen seurausten korjaamisesta ja uusiutumisriskin tehokkaasta hallinnasta. Jäsennys kertoo myös, mitä korjaavia toimia koskevan selvityksen on katettava, jotta hankintayksikkö voi tehdä 82 §:n mukaisen kokonaisarvion.³⁰⁴

A) Vahinkojen hyvittäminen tai siihen sitoutuminen. Toimijan on osoitettava hyvittäneensä vahingot tai sitoutuneensa niiden korvaamiseen. Arviossa ratkaisevaa on järjestelyn uskottavuus ja todennettavuus suhteessa tapahtuneeseen. Pelkkä taloudellinen hyvitys ei kuitenkaan riitä, jos luotettavuusvaje liittyy toimintatapojen toistumisriskiin tai luotettavuusriskin hallintaan.³⁰⁵

B) Tapahtumien selvittäminen ja aktiivinen yhteistyö. Toimijan on selvitettävä tapahtumat ja niihin liittyvät olosuhteet kattavasti sekä toimittava aktiivisesti yhteistyössä toimivaltaisten

³⁰² HE 2/2026 vp, s. 104 ja 147.

³⁰³ Hankintalaki 1397/2016 82 § 1–3 momentti ja 105 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta; EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 20–23 ja 27–33. *Vossloh Laeis* koski erityisalojen hankintaa, ratkaisua käytetään tässä korjaavien toimien rakenteen yleisenä tulkintatukena; HE 108/2016 vp, s. 189–190 ja 213.

³⁰⁴ Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta ja johdanto-osan 102 perustelukappale; hankintalaki 1397/2016 82 § 1–3 momentti; EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 20–23; EUT 30.1.2020, *Tim SpA*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 50–55; Hooghoff – Wiesner 2022, s. 123–125.

³⁰⁵ Hankintalaki 1397/2016 82 § 2–3 momentti; Direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohdan toinen alakohta ja johdanto-osan 102 perustelukappale; EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohta 20. A-elementin ydinsisältö on vahingon korvaaminen tai siihen sitoutuminen. Pelkkä taloudellinen hyvitys ei vielä yksin ratkaise luotettavuuden palautumista, arvio on kokonaisarvio; ks. myös Hooghoff – Wiesner 2022, s. 124–125.

viranomaisten kanssa. Tässä yhteydessä korostuu roolijako. Hankintayksikön tehtävä on arvioida, antavatko toimijan selvitykset riittävän perustan luotettavuusriskin arvioimiselle. Sen ei tarvitse ryhtyä rikkomuksen tutkijaksi. Siksi hankintayksikkö voi vaatia selvitystä vain siltä osin kuin se on välttämätöntä tämän arvion tekemiseksi.³⁰⁶

Yhteistyöelementtiin kuuluu myös tiedonantovelvollisuus. Jos toimija haluaa vedota self-cleaning-mekanismiin, sen on kyettävä toimittamaan hankintayksikölle luotettavuusarvion kannalta välttämätön aineisto. Selvitysvelvollisuus ei poistu sillä perusteella, että tietoja on jo toimitettu tutkinta- tai valvontaviranomaiselle, elleivät asian kannalta keskeiset tosiseikat ja olosuhteet käy jo riittävän selvästi ilmi muista toimitetuista asiakirjoista. Tiedonvaatimusten on kuitenkin aina rajoitettava siihen, mikä on arvioinnin kannalta välttämätöntä ja oikeasuhtaista.³⁰⁷

C) Uusiutumisen estävät toimet. Toimijan on osoitettava toteuttaneensa konkreettisia teknisiä, organisatorisia ja henkilöstöön liittyviä toimia, joilla rikkomuksen toistuminen estetään. Olennaista on toimien tehokkuus ja konkreettisuus. Pelkästään paperilla olevat ohjelmat, sisäiset ohjeet tai yleisluonteiset lupaukset eivät riitä, jos ne eivät näy muutoksina toiminnassa, esimerkiksi organisatiomuutoksina, henkilöstöjärjestelyinä, valvontamekanismeina tai prosessikontrolleina.³⁰⁸ Kansallisessa ratkaisukäytännössä tämä on näkynyt siinä, että pelkkä yleisluonteinen kuvaus toiminnan kehittämisestä ei riitä, jos varsinaisia ehkäiseviä toimia ei osoiteta.³⁰⁹

4.4.4 Riittävyyden arviointi ja evidenssikartta

82 §:n mukaisessa arvioinnissa korjaavien toimien riittävyys suhteutetaan rikkomuksen vakavuuteen ja olosuhteisiin. Arvio on suhteellisuusharkintaa. Ratkaisevaa on, onko uusiutumiskäytäntö otettu hallintaan siinä määrin, että poissulkeminen olisi juuri tässä hankinnassa liian ankara ja kilpailua tarpeettomasti rajoittava seuraus.³¹⁰ Kansallisissa hankinnoissa sama vakavuuteen ja olosuhteisiin perustuva mittapuuna ei seuraa laista automaattisesti. Se voi toimia arvioinnin mittapuuna vain, jos

³⁰⁶ Hankintalaki 1397/2016 82 § 2 momentti; EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 25–29 ja 33. Ratkaisu korostaa rikkomuksen selvittämisen ja hankintayksikön luotettavuusarvioinnin välistä roolijakoa erityisesti silloin, kun rikkomusta koskee erillinen tutkinta- tai seuraamusmenettely.

³⁰⁷ EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 28, 31 ja 32.

³⁰⁸ MAO H326/2021, Asian arviointi, kappaleet alk. ”Hankintayksikkö on esittänyt, että se on valittajalle 28.5.2021 lähettämässään sähköpostiviestissä...” ja ”Markkinaoikeus toteaa lisäksi, että valittaja ei ole esittänyt ESPD-lomakkeessa...”.

³⁰⁹ MAO H326/2021, s. 8/10, kappaleet alk. ”Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikkö on tarjousajan jälkeen...” ja ”Markkinaoikeus toteaa lisäksi, että valittaja ei ole esittänyt ESPD-lomakkeessa...”.

³¹⁰ Hankintalaki 1397/2016 82 § 2–3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta, erityisesti kolmas alakohta, ja johdanto-osan 102 perustelukappale; EUT 30.1.2020, *Tim SpA*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 50–54.

hankintayksikkö on rakentanut luotettavuusarviointinsa 80–82 §:n logiikan varaan tai muuten tehnyt tämän arviointitavan ennakolta näkyväksi.³¹¹

Riittävyyden arviointi on luonteeltaan kokonaisarvio. Hankintayksikön ei tarvitse pitää yksittäistä, yleisluonteista sitoumusta riittävänä korjaavana toimenpiteenä, jos kokonaisuus ei osoita riskin hallintaa ja luotettavuuden palautumista. Pelkkä viittaus siihen, että toimija on ‘oppinut tapauksesta’, ei vielä riitä. Luotettavuusvajeen korjautuminen on osoitettava konkreettisesti.³¹²

Korjaavien toimien erilaisuuden vuoksi arviointia voidaan jäsentää evidenssikartan avulla. Evidenssikartta kokoaa tarkastelun kolmeen kysymykseen, tässä taulukkona.³¹³

Taulukko 2. Self-cleaning-arvioinnin evidenssikartta

Arviointikysymys	Mitä arvioidaan	Tyypillisiä toimia tai näyttöä
Kohdistuminen	Kohdistuvatko toimet siihen luotettavuusvajeeseen, jonka poissulkemisperuste paljastaa?	vahingon hyvittäminen, vastuuhenkilöiden vaihto, prosessikorjaukset, compliance-toimet, rikkomuksen syyhyn kohdistuvat organisatoriset muutokset
Mitoitus	Ovatko toimet rikkomuksen vakavuuteen ja olosuhteisiin nähden riittäviä?	Toimien konkreettisuus, resursointi, aikataulu, ulkopuolinen valvonta, dokumentoitu toimeenpano
Kokonaisarvio	Osoittavatko toimet yhdessä, että uusiutumiskriisi on hallinnassa?	Toimien yhteisvaikutus, uskottavuus, todennettavuus, pysyvyys, näyttö käytännön toteutumisesta

³¹¹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 99 §, 100 § 1 momentti ja 105 § 1–2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 209–210 ja 213.

³¹² Hankintalaki 1397/2016 82 § 2–3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; KHO 2019:132, s. 26/27, kapaleet alk. ”A Oy on vedonnut lisäksi siihen...” ja ”Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei hankintayksikkö...”; Kärhä – Puisto 2021, s. 813; Hooghoff – Wiesner 2022, s. 124–125.

³¹³ Kohdistuminen–mitoitus–kokonaisarvio-jaottelu toimii analyttisenä jäsenyyksenä. Se ei muodosta hankintalain 1397/2016 82 §:n 2–3 momentin ja direktiivin 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohdan rinnalle itsenäistä oikeudellista lisäkriteeriä, se jäsentää niistä seuraavaa self-cleaningin riittävyyden arviointia. Ks. hankintalaki 1397/2016 82 § 2–3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta, erityisesti toinen ja kolmas alakohta.

Kotimaisessa soveltamiskäytännössä self-cleaning on monissa tapauksissa tyypistynyt lähinnä menettelykysymykseksi siitä, varattiinko tarjoajalle tilaisuus esittää korjaavat toimensa.³¹⁴ Tämä ei kuitenkaan riitä. Hankintalain 82 § velvoittaa hankintayksikköä aineellisesti arvioimaan esitettyjen toimien merkitystä, ja perusteluvollisuus seuraa lisäksi hankintalain 123 §:stä sekä direktiivin 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohdan kolmannesta alakohdasta.³¹⁵

Automaatiokiello koskee myös self-cleaningia. Vaikka poissulkemisperusteen taustalla olevat toiseikat olisivat olemassa, hankintayksikkö ei voi soveltaa poissulkemista mekaanisena seuraamuksena ilman, että se arvioi korjaavien toimien merkityksen ja suhteuttaa kokonaisuuden rikkomuksen vakavuuteen ja olosuhteisiin. Tämä korostuu tilanteissa, joissa poissulkemisharkinta perustuu aiempaan sopimussuhteeseen. Sama koskee alihankintaketjuja, joissa toiseen toimijaan kohdistuvat rasitteet eivät syrjäytä tapauskohtaista luotettavuusarviota.³¹⁶

Taulukko havainnollistaa tässä alaluvussa esitettyä analyttistä jäsenystä eikä muodosta itsenäistä oikeudellista lisäkriteeriä, se tukee perustelujen jäsentämistä. Mitä enemmän ratkaisu perustuu kokonaispunnintaan, sitä enemmän kontrolli kohdistuu siihen, onko harkinta jäsenetty, dokumentoitu ja perusteltu jälkikäteen arvioitavalla tavalla.³¹⁷

4.4.5 Korjaavien toimien ajallinen ulottuvuus

Self-cleaningin ajallinen arviointi jakautuu kahteen peruskysymykseen. Harkinnanvaraiselle poissulkemiselle on säädetty enimmäiskesto, joten ajalla on merkitystä suhteellisuuskontrollissa. Ajankuluminen ei yksin ratkaise self-cleaning-arviointia. Arviossa painottuu se, ovatko toteutetut korjaavat toimenpiteet riittäviä suhteessa rikkomuksen vakavuuteen ja olosuhteisiin.³¹⁸

Tapahtuman ajallinen ankkuri ja harkinnanvaraisen poissulkemisen enimmäiskeston laskenta on käsitelty edellä alaluvussa 4.3.5. Self-cleaningin kannalta ajallinen kysymys on kuitenkin osin toinen. Merkitystä ei ole pelkästään sillä, kuinka kauan poissulkemisperusteen taustalla olevasta

³¹⁴ Kärhä – Puisto 2021, s. 813–815.

³¹⁵ Hankintalaki 1397/2016 82 § 2–3 momentti ja 123 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta, erityisesti kolmas alakohta; HE 108/2016 vp, s. 220–221; vrt. Kärhä – Puisto 2021, s. 800.

³¹⁶ MAO 670/2024, s. 13–14/15, kappaleet alk. ”Asiassa on kuitenkin arvioitava...” ja ”Hankintayksikkö ei ole kuitenkaan...”; EUT 30.1.2020, *Tim SpA*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 50–55. *Tim* koski alihankkijaan kohdistunutta poissulkemisperustetta, mutta ratkaisua käytetään tässä automaatiokiellon ja tapauskohtaisen luotettavuus- ja self-cleaning-arvion yleisenä periaatetukena.

³¹⁷ Ks. direktiivin 2014/24/EU johdanto-osan 102 perustelukappale; EUT 30.1.2020, *Tim SpA*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 50–51; MAO H326/2021, s. 8–9/10, kappaleet alk. ”Markkinaoikeus toteaa lisäksi...” ja ”Hankintapäätöksestä ei ole...”; ks. myös Hooghoff – Wiesner 2022, s. 123–125.

³¹⁸ Hankintalaki 1397/2016 81 § 4 momentti ja 82 § 3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohdan kolmas alakohta, 57 artiklan 7 kohta ja johdanto-osan 102 perustelukappale; HE 108/2016 vp, s. 189.

tapahtumasta on kulunut. Arvioinnissa painaa myös se, ovatko korjaavat toimenpiteet ehtineet muodostaa todellisen ja todennettavan riskinhallintamekanismin ennen poissulkemisharkintaa.

Ajan kulumisen voi tukea arviota luotettavuuden palautumisesta, mutta se ei sellaisenaan korvaa näyttöä korjaavista toimista. Jos toimija vetoaa lähinnä siihen, että rikkomuksesta on kulunut aikaa osoittamatta samalla korjanneensa seuraukset ja järjestäneensä uusiutumiskin hallinnan, self-cleaning jää aineellisesti vajaaksi. Myös hyvin tuoreet toimet voivat joissakin tilanteissa riittää, jos ne on toimeenpantu konkreettisesti ja dokumentoitu uskottavasti niin, että niiden vaikuttavuus on päätöshetkellä arvioitavissa.

Ajallisesti ratkaisevaa on siten korjaavien toimien todellinen toimeenpano, ei pelkkä niiden ilmoittaminen. Mitä lähempänä poissulkemisharkintaa toimet on toteutettu, sitä enemmän painoa saa niiden konkreettinen sisältö, dokumentointi ja suhde tunnistettuun riskiin. Tältäkin osin arviointi kuuluu ohjatun harkinnan piiriin. Hankintayksikön tehtävänä ei ole tyytyä nopeisiin vakuutteluihin, vaan arvioida, onko luotettavuusriski saatu hallintaan.

Self-cleaning siirtää harkinnan painopisteen korjaavien toimien riittävyteen. Hankintayksikön on tällöin arvioitava, osoittavatko toimet luotettavuusriskin konkreettisen hallinnan. Harkinta on tässä mielessä kaksitasoista. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa toimijalla on oikeus esittää näyttöä, mutta näytön riittävyyden arviointi on ohjattua harkintaa. Kansallisissa hankinnoissa vastaava rakenne seuraa vain siltä osin kuin hankintayksikkö on 105 §:n nojalla rakentanut menettelynsä tämän logiikan varaan. Siksi arvioinnin jäsentäminen, dokumentointi ja perustelut ovat keskeinen osa lainmukaista päätöksentekoa.³¹⁹

³¹⁹ Hankintalaki 1397/2016 82 § 1–3 momentti, 100 § 1 momentti, 105 § 2 momentti ja 123 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta, erityisesti ensimmäinen ja kolmas alakohta, sekä johdanto-osan 102 perustelukappale; EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 21–29; MAO H326/2021, s. 9–10/10, kappaleet alk. ”Korjaavien toimenpiteiden osalta markkinaoikeus toteaa...” ja ”Hankintapäätöksestä ei ole...”; HE 108/2016 vp, s. 210, 213 ja 220–221.

5 Valintavaiheen menettelykeinot ja oikeusvaikutukset

5.1 Tarjouksen vähimmäismukaisuuden rajanveto

5.1.1 Mukaisuuden paikka valintavaiheessa

Luvuissa 3 ja 4 on erotettu toisistaan tarjoajan kapasiteetti ja soveltuvuus sekä tarjoajan luotettavuus ja poissulkeminen. Tässä luvussa tarkennetaan kolmatta arviointikehikkoa, tarjouksen vähimmäismukaisuutta, jota kutsutaan jäljempänä mukaisuuskehikoksi. Mukaisuuskehikko tarkoittaa tässä sitä, täyttääkö tarjous tai sen mukana toimitettu näyttö sellaisen vähimmäisedellytyksen, jonka on täyttyävä, jotta tarjous voidaan hyväksyä vertailuun.³²⁰

Mukaisuuskehikon erottaminen omaksi arviointikehikökseen ei jää käsitteelliselle tasolle. Se määrittää arvioinnin kohteen, sallitun menettelyvälineen ja puutteeseen liitettävän oikeusvaikutuksen. Tässä tätä järjestystä kutsutaan instrumenttikuriksi. Ensin on tunnistettava puutteen oikeudellinen luonne. Tämän jälkeen voidaan arvioida, onko puutetta mahdollista selventää tai täydentää, edellyttääkö tilanne kuulemista, voidaanko puute korjata voimavarajärjestelyin vai kuuluuko se korjaavien toimien arviointiin.³²¹ Menettelytekninen vaiheistus ei muuta puutteen alkuperäistä oikeudellista luonnetta.³²²

5.1.2 Tarjouksen vähimmäismukaisuus ja korjattavuus

Mukaisuuden kohde määräytyy sen perusteella, mitä hankintayksikkö arvioi. Kun arvio koskee sitä, onko tarjoajalla taloudelliset, tekniset tai ammatilliset edellytykset toteuttaa hankinta, kysymys kuuluu kapasiteetti- eli soveltuvuuskehikkoon. Kun arvio taas koskee sitä, heikentävätkö poissulkemisperusteet tai tarjoajan aiempi toiminta sen luotettavuutta sopimuskumppanina, kysymys kuuluu

³²⁰ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti, 79 § 1 momentin 1 kohta ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan a alakohta; Ukkola 2021, s. 1295–1297, 1300–1301 ja 1310–1311. Tässä luvussa ”mukaisuudella” tarkoitetaan tutkielman rajauksena valintavaiheessa tarkastettavaa vähimmäismukaisuutta, ei kaikkea yleistä tarjouspyynnön mukaisuutta.

³²¹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 74 § 2 momentti, 82 § ja 92 § 3 momentti; hallintolaki 434/2003 34 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta ja 63 artiklan 1 kohta; Ukkola 2021, s. 1306–1308 ja 1310–1311. ”Instrumenttikuri” on tässä tutkielmassa käytetty systematisoiva käsite; termi ei ilmene lähteissä tässä sanamuodossa, sillä tarkoitetaan puutteen oikeudellisen luonteen tunnistamista ennen menettelyllisen välineen ja oikeusvaikutuksen valintaa.

³²² Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti ja 79 § 1 ja 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 ja 2 kohta; Ukkola 2021, s. 1301–1302 ja 1311. Johtopäätös on, että menettelytekninen vaiheistus voi vaikuttaa tarkistusjärjestykseen, mutta ei muuta puutteen alkuperäistä oikeudellista luonnetta.

luotettavuuskehikkoon.³²³ Mukaisuuskehikossa arvio kohdistuu sen sijaan tarjottuun suoritukseen tai siihen liitettyyn näyttöön siltä osin kuin ne toimivat valintavaiheen vähimmäisedellytyksenä.³²⁴

Sama tarjouspyynnössä asetettu vaatimus ei kuitenkaan aina palvele samaa oikeudellista tehtävää. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että sama vaatimus voi funktiostaan riippuen kuulua tarjoajan tekniseen ja ammatilliseen pätevyyteen, hankinnan kohteen teknisiin eritelmiin tai sopimuksen toteuttamisehtoihin. Luokittelu ei siis voi perustua pelkkään sanamuotoon. Ratkaisevaa on, arvioidaanko toimijaa, tarjottua suoritusta vai sopimuskaudelle sijoittuvaa velvoitetta.³²⁵

Kotimaisessa oikeuskäytännössä funktioperusteinen erottelu näkyy selvästi. MAO 279/2024:ssa referenssivaatimus kuului tarjoajan tekniseen ja ammatilliseen pätevyyteen, kun taas ajoneuvon oppilaspaikkoja koskeva vaatimus liittyi hankinnan kohteeseen. KHO 17.4.2025 taltio 878:ssa, joka koski puolustus- ja turvallisuushankintaa, tietoturvallisuusvaatimusten mukaisia IT- ja konesalitiloja koskevia vaatimuksia ei arvioitu tarjoajan soveltuvuutena, vaan hankinnan kohdetta koskevin vähimmäisvaatimuksina.^{326 327} Sama jäsenys hahmottuu myös HE 2/2026 vp:n perusteluissa, joissa turvallisuus- ja huoltovarmuusnäkökohtia tarkastellaan sekä hankinnan kohteen kuvauksen että toimittajan soveltuvuuden näkökulmasta.³²⁸

Referenssit, henkilöstön pätevyys ja käytettävissä olevat voimavarat kuuluvat lähtökohtaisesti soveltuvuuskehikkoon, koska niillä osoitetaan, kuka kykenee toteuttamaan hankinnan. Jos sopimuksen toteutukseen osoitetun henkilöstön osaamisella on olennainen vaikutus suorituksen laatuun, kysymys voi siirtyä vertailuperusteisiin, mutta silloinkaan ei enää olla valintavaiheen

³²³ Hankintalaki 1397/2016 80–86 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artikla ja 58 artikla.

³²⁴ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti, 79 § 1 momentin 1 kohta ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan a alakohta; Ukkola 2021, s. 1295–1297, 1300–1301 ja 1310–1311.

³²⁵ Direktiivi 2014/24/EU 42 artikla, 58 artiklan 4 kohta ja 70 artikla; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 84–90 ja 95; ks. myös Ukkola 2021, s. 1295–1297 tarjouspyynnön vaatimusten systematiikasta.

³²⁶ MAO 279/2024, s. 5/9, 7/9 ja 8/9, tarkemmin MAO 279/2024, jakso ”Tarjouspyyntö ja hankintamenettely keskeisiltä osin”, erityisesti kappaleet alk. ”Osakokonaisuuden palveluntuotanto edellyttää, että käytettävässä ajoneuvossa...” ja ”Tarjouslomakkeen osana olleen yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan (ESPD) IV osan...”; sekä jakso ”Asian arviointi”, kappaleet alk. ”Hankintayksikön tulee arvioida referenssejä koskevien tarjouspyynnön vaatimusten täytymistä...” ja ”Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksiköllä on oikeus päättää hankintojensa sisällöstä...”.

³²⁷ KHO 17.4.2025 taltio 878, kohdat 54–55 ja 62–63. Ratkaisu koski puolustus- ja turvallisuushankintaa, joten sitä käytetään tässä rajattuna tulkintatukena vaatimuksen luokittelusta.

³²⁸ HE 2/2026 vp, s. 76 sekä 98–100.

mukaisuuskehikossa.³²⁹ Menettelytekniinen tarkistusjärjestys ei muuta tätä asetelmaa. Sama puute on arvioitava siinä kehikossa, johon se aineellisesti kuuluu.³³⁰

Mukaisuuskehikko voi kattaa myös muoto-, asiakirja- tai todentamisvaatimukset, jotka hankintayksikkö on asettanut tarjouksen hyväksyttävyyden kannalta merkitykselliseksi. Tällöinkään arvio ei kohdistu tarjoajan yleiseen soveltuvuuteen tai kapasiteettiin, vaan siihen, onko tarjous hankinta-asiakirjoissa vaaditun vähimmäistason mukainen.³³¹

Mukaisuuskehikon ydinkysymys on, koskeeko puute tarjotun suorituksen vähimmäisvaatimusta tai muuta tarjouspyynnössä ehdottomaksi asetettua vähimmäisehtoa. Jos puute koskee tällaista porttiehtoa, sen oikeudellinen seuraus on kaksijakoinen. Tarjous joko täyttää valintavaiheessa asetetun vähimmäisedellytyksen tai ei täytä sitä.³³²

Tämä asettaa rajat sille, mitä mukaisuuskehikossa voidaan korjata. Korjattavuus riippuu siitä, muutaako myöhempi täsmennys tarjouksen sisältöä, vertailukelpoisuutta tai arvioinnin kohdetta. Poikkeaman vähäisyys ei yksin ratkaise asiaa. Jos muutos kohdistuu siihen, mitä on tarjottu, tai siihen näyttöön, jonka hankintayksikkö on kytkenyt valintavaiheen porttiehtoon, kyse ei enää ole pelkästä epäselvyyden poistamisesta. Täsmennyksen ja täydentämisen tarkka menettelyllinen sallittavuus käsitellään luvussa 5.2. Mukaisuuskehikossa jälkikäteinen jousto on kuitenkin suppeampaa kuin soveltuvuuden todentamisessa. Tarjouksen sisältöä on jälkikäteen vaikeampi todentaa objektiivisesti kuin soveltuvuustietoja ilman riskiä uuden tarjouksen muodostumisesta.³³³

Sanresa havainnollistaa rajanvedon toisesta suunnasta. Jos hankinta-asiakirjoissa asetettu vaatimus on oikeudelliselta luonteeltaan sopimuksen toteuttamiseksi eikä valintavaiheessa tutkittava vähimmäisedellytys, tarjousta ei voida hylätä vain siksi, ettei tätä ehtoa koskevaa selvitystä ole toimitettu

³²⁹ Hankintalaki 1397/2016 86 §, 92 § ja 93 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 58 artiklan 1 kohdan c alakohta, 58 artiklan 4 kohta, 63 artikla ja 67 artiklan 2 kohdan b alakohta; EUT 4.5.2017, *Esaprojekt*, C-387/14, EU:C:2017:338, kohdat 60–66; KHO 23.5.2017 taltio 2421. Viimeksi mainittua ratkaisua käytetään tässä vain historiallisena tulkintatukena henkilöstön laadun, soveltuvuusvaatimusten ja vertailuperusteiden rajanvedosta.

³³⁰ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti ja 79 § 1 ja 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 ja 2 kohta; Ukkola 2021, s. 1300–1303 ja 1311.

³³¹ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti, 79 § 1 momentin 1 ja 2 kohta ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdat; Ukkola 2021, s. 1295–1297, 1300–1301 ja 1311. Ukkolan mukaan tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi ei rajaudu vain aineellisiin sisältövaatimuksiin, vaan voi koskea myös selvityksiä ja tarjouksen muotoa koskevia vaatimuksia.

³³² Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti ja 79 § 1 momentin 1 kohta; Ukkola 2021, s. 1300–1301. Ukkolan jäsenyksessä vähimmäisvaatimukset toimivat binäärisesti, toisin kuin asteittaiset vertailukriteerit.

³³³ Hankintalaki 1397/2016 3 § ja 74 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; Ukkola 2021, s. 1307–1309. Tässä alaviitteessä viitataan vain siihen aineelliseen rajaun, ettei täsmennys tai täydentäminen saa johtaa tarjouksen sisällölliseen muuttamiseen tai uuden tarjouksen muodostumiseen; täsmennyksen ja täydentämisen tarkka menettelyllinen sallittavuus käsitellään luvussa 5.2.

jo tarjousvaiheessa. Ratkaisun ydin on valintavaiheen porttiehtojen ja sopimuskaudelle sijoittuvien toteuttamisehtojen erottaminen. Jos tämä raja hämärtyy, myös puutteeseen liitetty oikeusvaikutus vääristyy.³³⁴

5.1.3 Kehikkojen rajatapaukset

Harmailla alueilla sama tieto voi ensi näkemältä näyttää kuuluvan useampaan kehikkoon. Luokittelu ratkaistaan kuitenkin sen perusteella, missä oikeudellisessa tehtävässä tietoa käytetään, ei tiedon ulkoisen muodon perusteella. Ratkaisevaa on, arvioidaanko nykyisen tarjouksen vähimmäismukaisuutta, tarjoajan kapasiteettia vai tarjoajan luotettavuutta.³³⁵

Näytteet ja tuotetestaus sijoittuvat tavallisesti mukaisuuskehikkoon. Tällöin havainto kohdistuu siihen suoritukseen, jota tarjoaja on tarjonnut. Jos testi näyttää, ettei tarjottu tuote tai palvelu täytä asetettua vähimmäistasoa, puute koskee tämän tarjouksen vähimmäismukaisuutta eikä tarjoajan yleistä kapasiteettia tai luotettavuutta.³³⁶

Aiemmasta sopimussuoriutumisesta ilmenevät merkittävät tai toistuvat puutteet kuuluvat lähtökohteisesti luotettavuuskehikkoon. Sen sijaan aiemman kokemuksen olemassaolo ja referenssien vastaavuus kuuluvat soveltuvuuskehikkoon. Sen oikeudellinen merkitys määräytyy harkinnanvaraisen poissulkemisen kehikossa, ei nykyisen tarjouksen vähimmäismukaisuuden arvioinnissa. Arvioinnin on oltava tapauskohtainen, eikä sitä saa lukita automaattiseksi seuraamukseksi esimerkiksi pelkän vireillä olevan riidan perusteella. Tässä yhteydessä voidaan arvioida myös tarjoajan korjaavia toimia, mutta tämäkin arvio kuuluu luotettavuuskehikkoon, ei mukaisuuskehikko.³³⁷

Tukeutumisketjuihin liittyvät riskit sijoittuvat ensi sijassa soveltuvuuteen. Tällöin arvioidaan, onko tarjoajalla käytettävissään ne resurssit, joihin se vetoaa. Lisäksi arvioidaan, voidaanko niiden käyttö

³³⁴ Hankintalaki 1397/2016 3 § ja 98 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 ja 2 kohta, 58 artikla ja 70 artikla; EUT 8.7.2021, *Sanresa*, C-295/20, EU:C:2021:556, kohdat 40–55 ja 57–63 sekä tuomiolauselman 1–2 kohta. Ratkaisua luetaan tässä toteuttamisedon ja valintavaiheessa tutkittavan vähimmäisedellytyksen rajanvetona, ei yleisenä lupana jälkikäteiseen korjaamiseen.

³³⁵ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti, 79 § 1 momentti, 80–82 § ja 83–86 §; direktiivi 2014/24/EU 42 artikla, 56 artiklan 1 kohta, 57 artiklan 4–6 kohta, 58 artikla ja 70 artikla; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 84–90 ja 95; EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 29–30 ja 37–40; ks. myös Ukkola 2021, s. 1295–1297 ja 1311.

³³⁶ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti ja 79 § 1 momentin 1 kohta; MAO 20.8.2025, MAO 432/2025, s. 5–8/9; ks. myös Ukkola 2021, s. 1298–1301 ja 1310. Ratkaisua käytetään tässä esimerkkinä siitä, että näytteen, tuote-esitteen tai tuotetestauksen perusteella tehty havainto voi koskea nykyisen tarjouksen vähimmäismukaisuutta.

³³⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 79 § 1 momentin 2 kohta, 81 § 1 momentin 3 ja 9 kohta sekä 82 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 57 artiklan 4 kohdan c ja g alakohta sekä 5 ja 6 kohta; EUT 19.6.2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, kohdat 29–34 ja 37–43.

hankinnan toteuttamisessa osoittaa riittävän todennettavasti. Pelkkä paperilla esitetty kapasiteetti ei riitä. Siksi myös voimavarayksikön yksilöinti ja hyväksyttävyyys sekä tietyin edellytyksin sen korvaaminen kuuluvat lähtökohtaisesti soveltuvuuden, eivät mukaisuuskehikon, puolelle. Mukaisuuskehikkoon kysymys voi siirtyä vasta, jos resurssiongelma heijastuu suoraan siihen, täyttääkö tarjottu suoritus asetetun vähimmäistason.³³⁸

5.1.4 Oikeusvaikutusten kohdentuminen

Edellä tehdyn erottelun perusteella soveltuvuus, luotettavuus ja tarjouksen vähimmäismukaisuus muodostavat kolme erillistä arviointikehikkoa. Ne eroavat toisistaan arvioinnin kohteen, sallitun menettelyinstrumentin ja puutteeseen liitettävän oikeusvaikutuksen osalta. Soveltuvuudessa arvioidaan, kykeneekö tarjoaja toteuttamaan hankinnan. Luotettavuudessa arvioidaan, voidaanko tarjoaja ottaa mukaan kilpailuun poissulkemisperusteiden valossa. Mukaisuuskehikossa ratkaisevaa on, täyttääkö tarjous tai sen mukana toimitettu näyttö valintavaiheessa asetetun vähimmäisedellytyksen.³³⁹

Myöskään seuraamukset eivät kohdistu samalla tavalla. Soveltuvuus- ja luotettavuuskehikossa seuraamus kohdistuu ensisijaisesti tarjoajaan, kun taas mukaisuuskehikossa seuraamus kohdistuu tarjoukseen ja johtaa tarvittaessa sen hylkäämiseen. Perusteluvollisuuden tarkempi sisältö käsitellään luvussa 5.2. Hankintapäätöksestä on kuitenkin jo tässä vaiheessa käytävä ilmi puutteen oikeudellinen luonne. Vasta tämän luokittelun jälkeen luvuissa 5.2 ja 5.3 arvioidaan menettelyllisiä välineitä ja keskeyttämistä viimesijaisena korjauskeinona.³⁴⁰

5.2 Menettelyllinen instrumenttikuri

5.2.1 Instrumentin valinta

Kun puute on 5.1:ssä luokiteltu soveltuvuus-, luotettavuus- tai mukaisuuskehikkoon, 5.2:ssa ratkaistaan, mitä menettelyllistä instrumenttia hankintayksikkö saa käyttää. Menettelylliset välineet eivät muodosta itsenäistä aineellista arviointikehikkoa, niiden sallittavuus määräytyy puutteen

³³⁸ Hankintalaki 1397/2016 83 §, 85–86 § ja 92 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 4 ja 6 kohta, 58 artiklan 1, 3 ja 4 kohta sekä 63 artikla; EUT 7.4.2016, *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, EU:C:2016:214, kohdat 33, 38, 40–41 ja 49–50; EUT 3.6.2021, *Rad Service ym.*, C-210/20, EU:C:2021:445, kohdat 33–38 ja 41–45; ks. rajatapauksista myös EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atlieky tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 84–95.

³³⁹ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 ja 2 momentti, 79 § 1 momentti, 80–83 §, 92 §, 104 § 2 momentti ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 ja 3 kohta, 57 artikla, 58 artikla ja 63 artikla; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atlieky tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 84–95; Ukkola 2021, s. 1294–1301, 1306–1308 ja 1310–1311.

³⁴⁰ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti, 79 § 1 momentti, 80–86 §, 104 § 2 momentti, 105 § ja 123 § 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta, 57 artikla ja 58 artikla.

oikeudellisen luonteen perusteella.³⁴¹ EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tämä jäsenitys rakentuu direktiivin 2014/24/EU yksityiskohtaisemman sääntelyn varaan. Kansallisissa hankinnoissa sama peruslogiikka perustuu hankintalain 3, 99, 100, 104 ja 105 §:ään sekä hankintayksikön omiin, ennakolta ilmoitettuihin sääntöihin.³⁴²

Vaiheistettua todentamista, täsmennystä, täydentämistä, kuulemista, self-cleaningia ja voimavaryksikön korvaamista yhdistää instrumenttikuri. Menettelyllistä joustoa saa käyttää vain, jos se ei muuta arviointiperustaa tai kilpailuasetelmaa määräajan jälkeen. Sama väline ei ole käytettävissä samalla tavalla kaikissa kolmessa arviointikehikossa.³⁴³

5.2.2 Vaiheistetun todentamisen käyttöedellytykset

Vaiheistettu todentaminen on valintavaiheen perusrakenne, mutta sen oikeusvaikutus on menettelyllinen, ei aineellinen. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tarjoaja antaa ensin ESPD:n alustavana näyttönä poissulkemisperusteiden puuttumisesta ja soveltuvuusvaatimusten täytymisestä. Todistukset ja selvitykset pyydetään tavallisesti vasta myöhemmin, viimeistään valitulta tarjoajalta ennen sopimuksen tekemistä. Kansallisissa hankinnoissa vastaava porrastus voidaan rakentaa 105 §:n mukaisen vakuutuksen ja 104 §:n mukaisen täydentämis- ja selventämismahdollisuuden varaan.³⁴⁴

Vaiheistus ei siirrä määrähetkeä. Se, minkä on oltava olemassa tarjousten tai osallistumishakemusten jättämisen määrähetkellä, ei voi syntyä myöhemmin toimitettavilla asiakirjoilla. Myöhemmän selvityksen tehtävä on osoittaa jo määrähetkellä vallinnut tosiseikka, ei luoda sitä jälkikäteen. Tämä koskee soveltuvuutta silloin, kun vaatimus on asetettu täytettäväksi määrähetkellä, sekä tarjouksen vähimmäismukaisuutta. Myöhempi selvitys voi osoittaa, että tarjottu ratkaisu täytti jo hankinta-

³⁴¹ Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti, 82 § ja 92 § 3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta ja 63 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; Ukkola 2021, s. 1306–1308 ja 1311.

³⁴² Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 99 §, 100 § 1 momentti, 104 § 1–2 momentti ja 105 § 1–2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 209–210 ja 213. Ks. reformitasolla myös HE 2/2026 vp, s. 107 ja 152–153 (ehdotettu 105 §).

³⁴³ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 74 § 2 momentti, 82 §, 87–88 §, 92 §, 104 § 2 momentti ja 105 §; hallintolaki 434/2003 34 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta, 59–60 artikla ja 63 artikla; HE 108/2016 vp, s. 173–174 täsmennyksen ja täydentämisen rajoista; Ukkola 2021, s. 1306–1309 ja 1311.

³⁴⁴ Hankintalaki 1397/2016 79 § 1–2 momentti, 87 § 1 ja 3 momentti, 88 § 1 momentti, 104 § 2 momentti ja 105 § 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1–2 kohta, 59 artiklan 1, 4 ja 5 kohta sekä 60 artikla; komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/7 1 artikla ja liitteen 1 ohjeet; HE 108/2016 vp, s. 179, 193–195 ja 213. Tässä tarkoitettu vaiheistus on menettelyllinen todentamisjärjestys; se ei muuta poissulkemisperusteen tai soveltuvuusvaatimuksen aineellista täyttymishetkeä.

asiakirjojen vähimmäisedellytyksen, mutta sillä ei voida saattaa tarjousta jälkeensä vähimmäismukaiseksi.³⁴⁵

Raja vaiheistetun todentamisen ja tarjouksen muuttamisen välillä määräytyy sen mukaan, muuttuuko arvioinnin aineellinen perusta. Jos hankintayksikkö saa myöhemmällä asiakirjalla näkyviin vain sen, mikä tarjouksesta tai osallistumisasiakirjoista oli jo pääteltävissä, kyse voi olla sallitusta todentamisesta. Jos tarjoaja sen sijaan vasta määräajan jälkeen yksilöi puuttuneen edellytyksen, toimittaa uuden vähimmäisvaatimuksen kannalta ratkaisevan seikan tai muuttaa tarjottua suoritusta, kyse ei enää ole todentamisesta. Tällöin arviointiperusta muuttuu. MAO 159/2025 havainnollistaa tätä rajaa tilanteessa, jossa ESPD-lomakkeessa ollut muodollinen epäselvyys voitiin poistaa, koska tarjouksesta ilmeni jo määrähetkellä, mihin voimavarayksiköihin tarjoaja vetosi eikä tarjouskokoontuloa tai tarjottua suoritusta muutettu.³⁴⁶

Sanresa havainnollistaa ajoituksen rajaa toisesta suunnasta. Jos hankinta-asiakirjoissa asetettu edellytys kuuluu sopimuksen toteuttamiseksi eikä sen näyttöä ole vaadittu jo tarjouksessa, puutetta ei voida muuttaa tarjousvaiheen hylkäysperusteeksi vain sillä perusteella, ettei selvitystä toimitettu määräajassa. Tämä ei merkitse vapaata oikeutta täydentää selvitystä jälkikäteen. Hankintayksikön on vaadittava näyttö oikeassa vaiheessa ja oikean arviointikehikon puitteissa.³⁴⁷ Vaiheistus ei myöskään sekoita valintavaihetta vertailuvaiheeseen. Myöhempi todentaminen ei muuta soveltuvuus- tai mukaisuusarviointia vertailuperusteeksi, nämä kysymykset on ratkaistava valintavaiheen omassa soveltuvuus- tai mukaisuusarvioinnissa.³⁴⁸

³⁴⁵ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1–2 momentti, 83 §, 87 § 1 momentti, 88 § 1 momentti ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta sekä 59 artiklan 1 ja 4 kohta; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 40–44; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–42; HE 108/2016 vp, s. 173–174; Ukkola 2021, s. 1307–1308.

³⁴⁶ MAO 159/2025, s. 8–9/11, kappaleet alk. ”Hankintayksikölle on siten tullut olla selvää...” ja ”Nyt käsillä oleva tilanne ei vastaa...”; KHO 27.12.2017 taltio 6761, s. 9/10, kappale alk. ”Korkein hallinto-oikeus toteaa, että edellä mainitussa raportissa...”; HE 108/2016 vp, s. 173–174.

³⁴⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 74 § 1 momentti, 79 § 1 momentin 1 kohta ja 98 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 ja 2 kohta, 58 artikla ja 70 artikla; EUT 8.7.2021, *Sanresa*, C-295/20, EU:C:2021:556, kohdat 40–55 ja 57–63 sekä tuomiolauselman 1–2 kohta.

³⁴⁸ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1 momentti, 79 § 1 ja 2 momentti sekä 93 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 67 artiklan 2 kohdan b alakohta; EUT 24.1.2008, *Lianakis ym.*, C-532/06, EU:C:2008:40, kohdat 25–32; HE 108/2016 vp, s. 201–203. Ratkaisu on annettu aiemman direktiivikehyksen aikana, mutta sen ydinlinja valintavaiheen soveltuvuusarvioinnin ja tarjousten vertailuperusteiden erottamisesta on edelleen pätevä. Direktiivi 2014/24/EU 67 artiklan 2 kohdan b alakohta ja hankintalaki 1397/2016 93 § 2 momentti muodostavat tähän vain rajatun, hankintasopimuksen toteuttamiseen osoitettua henkilöstöä koskevan poikkeuksen.

5.2.3 Täsmennys ja täydentäminen

EU-hankinnoissa täsmennys- ja täydentämisvalta ankkuroituu hankintalain 74 §:ään ja direktiivin 56 artiklan 3 kohtaan. Kansallisissa hankinnoissa menettelyllinen perusta on vastaavasti hankintalain 104 §. Sisällöllinen raja on kuitenkin sama; menettely ei saa rikkoa tasapuolisuutta, avoimuutta eikä tarjousten lopullisuutta. Täsmennys saa siten todentaa, mutta ei perustaa.³⁴⁹

Ensimmäinen kontrollipiste on, että täydennettävän seikan on oltava ollut olemassa jo ennen määräajan päättymistä. Täsmennys on sallittua, jos sillä selvennetään jo annettua tietoa, korjataan muodollinen puute tai täydennetään epäolennainen liite. Lisäksi täydennettävän seikan on oltava objektiivisesti todettavissa jo määräajan päättyessä olemassa olleeksi. MAO 159/2025 havainnollistaa tätä rajaa. ESPD-lomakkeessa ollut tietojen sijoittumista koskenut epäselvyys voitiin selventää, koska tarjouksesta oli muuten yksiselitteisesti todettavissa, kuka tarjouskilpailuun osallistui ja millä kokoonpanolla. Samansuuntaisesti KHO:n ratkaisu 27.12.2017 taltio 6761 näyttää, että vertailuun vaikuttamattoman liitepuutteen korjaaminen voi olla sallittua, jos arviointiperusta pysyy samana.³⁵⁰

Toinen kontrollipiste on olennaisen muutoksen kieltö. Täsmennys ei ole sallittua, jos sen seurauksena tarjoaja antaa uuden tarjouksen, parantaa alkuperäistä tarjoustaan tai saa tietoa, joka voi vaikuttaa sen asemaan suhteessa muihin tarjoajiin. KHO 2015:93 on edelleen käyttökelpoinen kotimainen ankkuri tälle rajalle. Tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen saattaminen tarjousajan päättymisen jälkeen tarjouspyynnön mukaiseksi vaaransi tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Sama peruslinja ilmenee myös MAO 663/2025:stä.³⁵¹ KHO 3.12.2024 taltio 3391 on sen sijaan tällainen rajatapaus, koska siinä puuttunut asiakirja katsottiin epäolennaiseksi liitteeksi, joka voitiin pyytää jälkikäteen. Täsmennyspyynnön esittäminen kuuluu hankintayksikön harkintavaltaan, eikä tarjoajalle

³⁴⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 74 § 2 momentti, 100 § 1 momentti ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 40–44; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–40; HE 108/2016 vp, s. 173–174; Ukkola 2021, s. 1306–1308; Ks. samansuuntaisesti *Simovart – Piirisaar* 2022, s. 144–157, joiden mukaan täsmennyksen sallittavuus edellyttää tasapuolisuuden, avoimuuden ja suhteellisuuden yhteensovittamista. He erottavat muodolliset ja tekniset korjaukset aineellisista muutoksista ja korostavat, ettei täsmennys saa merkitä uuden tarjouksen tekemistä tai tarjouksen olennaisen osan lisäämistä määräajan jälkeen.

³⁵⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 74 § 2 momentti ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 40–44; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–40; MAO 159/2025, s. 8–9/11; KHO 3.12.2024 taltio 3391, kohdat 44–45 ja 52; historiallisena tulkintatukena myös KHO 27.12.2017 taltio 6761, s. 9/10; HE 108/2016 vp, s. 173–174; ks. myös Ukkola 2021, s. 1306–1308.

³⁵¹ Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; KHO 2015:93, jakso 1.3.2, s. 8–9/10; MAO 663/2025, s. 17–19/22; EUT 4.5.2017, *Esaprojekt*, C-387/14, EU:C:2017:338, kohdat 37–44; ks. myös HE 108/2016 vp, s. 173–174; MAO 53/20, s. 4–5/6.

synny yleistä oikeutta saada omaa tarjoustaan korjatuksi. Jos hankintayksikkö kuitenkin ryhtyy täsmennysmenettelyyn, pyynnön on pysyttävä rajattuna ja menettelyllisesti symmetrisenä.³⁵²

Kolmanneksi täsmennys ei saa ohittaa ehdottomia vaatimuksia. Jos hankinta-asiakirjoissa edellytetään, että tietty asiakirja, tieto, referenssi tai näyte on esitettävä tarjouksessa siten, että vähimmäisedellytyksen täyttyminen voidaan todeta määrähetkellä, puutetta ei voida korjata lisäämällä jälkikäteen kokonaan uutta perustaa. MAO 279/2024 tekee tämän eron konkreettiseksi. Jo ilmoitetun referenssin sisältöä voitiin pyytää täsmentämään, mutta kokonaan puuttuvaa toista referenssiä ei voitu lisätä tarjousajan päättymisen jälkeen.³⁵³ Sama logiikka koskee myös tarjouksen osaksi vaadittuja näytteitä. Jos näytteellä todennetaan tarjotun tuotteen vähimmäisvaatimusten täyttyminen tai tarjousten vertailukelpoisuus, puutetta ei voida enää paikata toimittamalla vasta määräajan jälkeen sellaista näytettä, jolla vaatimuksen täyttyminen osoitettaisiin ensimmäisen kerran.³⁵⁴

Neljänneksi on erotettava vähäinen puute olennaisesta puutteesta. Jos puuttuva tieto on hankintayksikön jo luotettavasti tiedossa tai helposti varmennettavissa eikä sillä ole itsenäistä merkitystä soveltuvuuden arvioinnissa tai tarjousten vertailukelpoisuudessa, myöhempi täydentäminen voi olla sallittua. MAO H411/2022:ssa jo ilmoitetun referenssin puuttuva pinta-alatieto voitiin pyytää, mutta MAO 279/2024:n valossa uutta referenssiä tai muuta siihen rinnastuvaa uutta soveltuvuusperustaa ei voitu lisätä tarjousajan päättymisen jälkeen. Jo ilmoitetun perustan yksittäinen tietopuute voidaan siis joskus täydentää, mutta puuttuvaa perustaa ei.³⁵⁵

5.2.4 Kuuleminen ja symmetria

Kuuleminen on erotettava täsmennyksestä. Hallintolain 34 § turvaa kontradiktorisuuden tilanteissa, joissa hankintayksikön kielteinen ratkaisu perustuu ulkopuoliseen, ristiriitaiseen tai tarjoajalle

³⁵² Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 74 § 2 momentti ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; KHO 3.12.2024 taltio 3391, kohdat 44–45 ja 48–52; MAO 159/2025, s. 8–9/11; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 40–44; HE 108/2016 vp, s. 173–174.

³⁵³ Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti, 83 § ja 86 § 1 momentti sekä 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta ja 58 artiklan 4 kohta; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–40; MAO 279/2024, s. 6–7/9; HE 108/2016 vp, s. 173–174; Ukkola 2021, s. 1307–1308.

³⁵⁴ Hankintalaki 1397/2016 74 § 1–2 momentti, 79 § 1 momentin 1 kohta ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; EUT 11.5.2017, *Archus ja Gama*, C-131/16, EU:C:2017:358, kohdat 35–40; MAO 557/13, s. 6–7/9; ks. myös MAO 432/2025, s. 6–8/9. *Archus ja Gama* -ratkaisua ja MAO 557/13:a käytetään tässä aiemman sääntelykehysten aikaisina mutta edelleen käyttökelpoisina tulkintatukina siitä, ettei vähimmäisvaatimusten tai vertailukelpoisuuden todentamiseen vaadittua näytettä voida korvata määräajan jälkeen uudella näytteellä. Toisin silloin, kun tarjouspyyntö on nimenomaisesti sallinut aiemmin toimitetun näytteen huomioon ottamisen ja tarjoaja on yksilöinyt sen tarjouksessaan; ks. tältä rajatulta osin MAO 676/14, s. 4–6/7.

³⁵⁵ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 74 § 2 momentti, 83 § ja 86 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–40; MAO H411/2022, s. 12–13/16; MAO 279/2024, s. 6–7/9; HE 108/2016 vp, s. 173–174.

ennalta epäselvään aineistoon. MAO H169/2022:ssa kuuleminen oli tarpeen, koska ratkaisu nojasi tarjoajan aiemmasta selvityksestä poikkeavaan ulkopuoliseen luottoluokitusindikaattoriin.³⁵⁶ Kuuleminen ei laajenna hankintalain 74 §:n tai 104 §:n aineellisia rajoja. Sen avulla voidaan selventää ratkaisun perusteita ja vastaanottaa asiaan vaikuttava selvitys, mutta sillä ei voida tehdä sallimatonta täsmennystä sallituksi.³⁵⁷

Luotettavuuskehikossa kuulemisen vähimmäissisältö saa EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa erityisen muodon. Jos hankintayksikkö harkitsee poissulkemista direktiivin 57 artiklan 6 kohdan ja hankintalain 82 §:n soveltamisalassa, toimijalle on varattava todellinen mahdollisuus esittää self-cleaning-selvitys. Kansallisissa hankinnoissa vastaava logiikka voi tulla sovellettavaksi silloin, kun hankintayksikkö soveltaa 105 §:n nojalla 80–86 §:n kehikkoa ja tekee näkyväksi, miten mahdollinen self-cleaning-selvitys esitetään.³⁵⁸ Menettelyllinen tilaisuus ei muuta sitä, että self-cleaning on poissulkemisperusteisiin kytkeytyvä luotettavuusmekanismi. Sillä ei korjata tarjouksen vähimmäismukaisuutta tai tarjoajan soveltuvuusvaatimusten täyttymistä koskevia puutteita.³⁵⁹

Jos ongelma koskee hankinta-asiakirjojen rakennetta yksittäisen tarjouksen tai tarjoajan puutteen sijasta, kyse ei ole enää yksittäisen tarjouksen menettelyllisestä puutteesta. Tarjousasiakirjojen olennainen epäselvyys edellyttää hankinta-asiakirjojen korjaamista ja tarvittaessa hankintamenettelyn keskeyttämistä tai uutta kilpailutusta. Tällöin oikeudellinen analyysi kuuluu 5.3:ssa tarkasteltavaan keskeyttämislogiikkaan eikä yksittäisen tarjouksen menettelylliseen korjaamiseen.³⁶⁰

³⁵⁶ Hallintolaki 434/2003 34 § 1 momentti; MAO H169/2022, Asian arviointi, s. 10–11/16, erityisesti kohta, joka alkaa ”Kun erityisesti otetaan huomioon...”. Ratkaisussa hankintayksikkö oli tarkistanut tarjoajan soveltuvuuden toisen luottoluokittajan ajantasaisella raportilla, joka poikkesi tarjoajan tarjouksessa esittämästä selvityksestä, minkä vuoksi tarjoajalle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen poissulkemista.

³⁵⁷ Hallintolaki 434/2003 34 § 1 momentti; hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti ja 104 § 2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 173–174; MAO H169/2022, Asian arviointi, s. 10–11/16; MAO 279/2024, s. 6–7/9; Ukkola 2021, s. 1306–1308 ja 1310.

³⁵⁸ Hankintalaki 1397/2016 3 § 1 momentti, 82 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artiklan 6 kohta; EUT 24.10.2018, *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, kohdat 22–23 ja 31–33; ks. alihankkijatilanteesta myös EUT 30.1.2020, *Tim SpA*, C-395/18, EU:C:2020:58, kohdat 49–50; HE 108/2016 vp, s. 189–190 ja 213–214.

³⁵⁹ Hankintalaki 1397/2016 74 §, 79 § 1 momentti ja 82 §; HE 108/2016 vp, s. 172–173, 179 ja 189–190. Kansallisten hankintojen osalta lisäksi hankintalaki 1397/2016 105 §; HE 108/2016 vp, s. 213.

³⁶⁰ EU-hankinnoissa ks. hankintalaki 1397/2016 56 § 5 momentin 2 kohta ja 6 momentti sekä 74 § 2 momentti; kansallisissa hankinnoissa ks. hankintalaki 1397/2016 3 § ja 104 § 1–2 momentti; hankintamenettelyn keskeyttämisestä ks. hankintalaki 1397/2016 125 §; KHO 2022:1, perustelut, kohta ”Galaktoosia koskeva vaatimus”; MAO 471/2025, perustelut, jaksot ”Valittajan soveltuvuus ja hankintapäätöksen perustelevminen” ja ”Tarjouspyynnön epäselvyys”; vrt. KHO 2020:147, kohta 2.7; HE 108/2016 vp, s. 173–175 ja 213.

5.2.5 Voimavarayksikön korvaaminen menettelyinstrumenttina

Voimavarajousto on 5.2:ssa menettelyllinen rajatapaus. Siinä yhdistyvät kapasiteettikehikko, määrähetken lukkiutuminen, myöhempi todentaminen ja tietyissä tilanteissa myös voimavarayksikön korvaaminen. Direktiivin 63 artiklan 1 kohdan lähtökohta on laaja. Tarjoaja saa tukeutua muiden yksiköiden voimavaroihin niiden oikeudellisesta luonteesta riippumatta, jos se osoittaa, että voimavarat ovat aidosti käytettävissä hankinnan toteuttamisessa.³⁶¹ Pelkkä muodollinen vetoaminen toisen yksikön resursseihin ei kuitenkaan riitä, hankintayksikön on voitava arvioida sekä resurssin sisältö että sen käytettävyys.³⁶²

Menettelyllisesti ratkaisevaa on ilmoitussidonnaisuus. Hankintayksikön on voitava määrähetkellä tunnistaa, mihin voimavaraan tukeudutaan, kenen voimavarasta on kyse ja millä mekanismeilla se sidotaan suoritukseen. Myöhemmät asiakirjat voivat todentaa jo ilmoitetun järjestelyn, mutta ne eivät saa luoda kokonaan uutta tukeutumisjärjestelyä tai uutta voimavarayksikköä määräajan jälkeen. *Ambisig* havainnollistaa EU-tason minimiä. Voimavarayksikköä koskevia kelpoisuusasiakirjoja ja sitoumusta ei voida siirtää toimitettavaksi vasta menettelyn ratkettua. *LIPOR ja PreZero Portugal* täsmentävät, ettei jo tarjouksessa yksilöidyn voimavarayksikön erillisen ESPD:n puuttuminen automaattisesti johda poissulkemiseen, jos puute on korjattavissa ilman olennaista muutosta ja muu aineisto riittää osoittamaan soveltuvuusvaatimusten täyttymisen. Jo olemassa olevan järjestelyn todentaminen voi olla sallittua, mutta uuden järjestelyn rakentaminen ei.³⁶³

Kotimaisessa ratkaisumateriaalissa erityisesti MAO 726/2024 ja osin myös MAO 491/2025 tukevat tätä ilmoitussidonnaista lähtökohtaa.³⁶⁴ Myös luvun 3 analyysi korostaa, ettei tarjoajan oma

³⁶¹ Hankintalaki 1397/2016 92 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 63 artiklan 1 kohta; EUT 3.6.2021, *Rad Service ym.*, C-210/20, EU:C:2021:445, kohta 30; ks. edeltävästä sääntelystä vastaavasti EUT 14.9.2017, *Casertana Costruzioni*, C-223/16, EU:C:2017:685, kohdat 29–31; HE 108/2016 vp, s. 199–200.

³⁶² EUT 7.4.2016, *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, EU:C:2016:214, kohdat 37–38 ja 40–41; vastaavasti KHO 2019:144, kohta 1.5.3; HE 108/2016 vp, s. 199–200.

³⁶³ Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti, 87 § ja 92 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta, 59 artiklan 1 kohta, 60 artiklan 1 kohta ja 63 artiklan 1 kohta; EUT 10.1.2023, *Ambisig*, C-469/22, EU:C:2023:25, kohdat 22–27; EUT 22.1.2026, *LIPOR ja PreZero Portugal*, C-812/24, EU:C:2026:38, kohdat 48–50 ja 54–65; HE 108/2016 vp, s. 173–174, 193–194 ja 199–200. *LIPOR ja PreZero Portugal* -ratkaisussa korjattavuus sidottiin siihen, että tarjoaja oli jo tarjouksessaan tai osallistumishakemuksessaan ilmoittanut tukeutuvansa kyseiseen yksikköön ja että myöhemmin toimitettava asiakirja koski ennen määräajan päättymistä vallinneita seikkoja tai ominaisuuksia.

³⁶⁴ MAO 726/2024, Asian arviointi, kappaleet alk. ”Hankintamenettelyn lähtökohtana on tarjousten lopullisuus”, ”Voittanut tarjoaja ei ole tarjouksessaan ilmoittanut käyttävänsä voimavara-alihankkijaa”, ”Voimavara-alihankkijoiden ilmoittamisella on merkitystä” ja ”Edellä todetuilla perusteilla markkinaoikeus katsoo”. Ks. osin myös MAO 491/2025, Asian oikeudellinen arviointi, kappaleet alk. ”Hankintaan ei siten sovelleta suoraan muun ohella hankintalain 92 §:n 2 momenttia” ja ”Tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ole ollut mainintoja muiden yksiköiden voimavarojen käyttämisestä”. MAO 491/2025:stä on valitettu; ratkaisua käytetään tässä vain kansallista hankintaa koskevana täydentävänä esimerkkinä.

yleisluonteinen vakuutus korvaa näyttöä, jolla voimavarojen todellinen käytettävyys ja yksilöinti tehdään näkyviksi. Tältä osin tukeutuminen muistuttaa muuta valintavaiheen todentamista. Menettelyllinen jousto voi kohdistua dokumentaation puutteeseen, mutta ei puuttuvan kapasiteettiperustan rakentamiseen jälkikäteen.³⁶⁵

Voimavarayksikön korvaaminen ei murra tätä rakennetta. Direktiivin 63 artiklan 1 kohta ja hankintalain 92 § sallivat korvaamisen ja tietyissä tilanteissa myös velvoittavat siihen, esimerkiksi silloin, kun voimavarayksikköön kohdistuu pakollinen poissulkemisperuste. Korvaaminen on kuitenkin poikkeuksellinen instrumentti, ei yleinen täsmennyskeino. Se on sallittua vain siinä määrin kuin tasapuolisuus säilyy eikä tarjousta rakenneta olennaisesti uudelleen määräajan jälkeen.³⁶⁶ Ajallinen ulottuvuus ei kuitenkaan tarkoita, että jokaisen resurssin olisi oltava fyysisesti tarjoajan hallussa jo tarjoushetkellä. Riittää, että tarjoaja on luotettavasti sitoutunut siihen, että resurssit ovat käytettävissä viimeistään tarjouspyynnössä edellytettynä toteutusajankohtana.³⁶⁷

5.2.6 Perusteluvollisuus instrumenttivalinnassa

Perustelu- ja dokumentointivelvollisuus kokoaa edellä kuvatun menettelyllisen rakenteen yhteen. Sen merkitys ei rajoitu päätöksen muotoon. Sen avulla käy ilmi, mihin vaatimukseen ratkaisu on sidottu, mitä aineistoa on pidetty merkityksellisenä ja millä perusteilla ratkaisuun on päädytty. Ilman tätä tietoa tarjoaja ei voi arvioida muutoksenhaun tarvetta eikä tuomioistuin voi tehokkaasti kontrolloida ratkaisua.³⁶⁸

³⁶⁵ KHO 2019:144, perustelut, kohta 1.4.3 sekä siltä osin kuin KHO toteaa, ettei sellaisen yhtiön referensseihin voida vedota, joka ei osallistu hankinnan toteuttamiseen palveluja tuottamalla; vastaavasti MAO 726/2024, perustelut, jakso ”Asian arviointi” siltä osin kuin markkinaoikeus katsoo, ettei voimavara-alihankkijan ilmoittamatta jättämisestä tarjouksessa voida pitää pienenä virheenä eikä korjata tarjousten jättämisajan jälkeen; vrt. MAO 123/2025, perustelut, jakso ”Voittaneen tarjoajan soveltuvuus”, jossa jo tarjouksessa ilmoitetun voimavarayksikön käytettävyyden myöhempi varmistaminen hyväksyttiin.

³⁶⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 § ja 92 § 3 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 63 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan toinen ja kolmas virke; EUT 3.6.2021, *Rad Service ym.*, C-210/20, EU:C:2021:445, kohdat 36–38 ja 42–45; vanhan direktiivikehyksen yhdenvertaisuus- ja olennaisen muutoksen rajasta ks. myös EUT 14.9.2017, *Casertana Costruzioni*, C-223/16, EU:C:2017:685, kohdat 39–42; HE 108/2016 vp, s. 200.

³⁶⁷ HE 108/2016 vp, s. 194; ks. myös KHO 17.9.2018 taltio 4192, markkinaoikeuden perustelut, jakso ”Asian arviointi”, kappale alk. ”Markkinaoikeus toteaa, että tarjouksen tekemisellä tarjoaja sitoutuu hankinnan toteuttamiseen tarjouspyynnössä vaaditulla tavalla” sekä saman jakson myöhempi kappale siltä osin kuin siinä todetaan Finn Charters Oy:n sitoutuneen siihen, että sillä on riittävä määrä ajoneuvoja liikenteen hoitamiseen hankintakauden alkaessa.

³⁶⁸ Suomen perustuslaki 731/1999 21 §; hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 §; EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen sekä kansallisen kynnysarvon ylittävien liitteen E palveluhankintojen osalta hankintamenettelyä koskevasta kertomuksesta ks. lisäksi hankintalaki 1397/2016 124 §; Euroopan unionin perusoikeuskirja 47 artikla; HE 108/2016 vp, s. 220–223; Mäenpää 2017, s. 288–289; ks. oikeussuojan ja tuomioistuinkontrollin näkökulmasta myös Parkkari 2024, s. 399–400.

Perusteluista on käytävä ilmi ainakin sovellettu vaatimuskohta sekä ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat ja selvitykset. MAO 432/2025 osoittaa, ettei perustelujen tarvitse aina olla laajoja, jos ratkaisun syy käy ammattimaiselle tarjoajalle arviointitilanteen olosuhteista riittävän selvästi ilmi. Ratkaisu ei kuitenkaan yleisesti lievennä perusteluvollisuutta, se muistuttaa, että lyhyidenkin perustelujen on kiinnityttävä konkreettisesti ratkaistuun vaatimukseen ja arviointiaineistoon.³⁶⁹

MAO 43/2026 selventää, ettei hankintalain 123 §:n perusteluvollisuus kohdistu jokaiseen menettelyssä laadittuun asiakirjaan. Urakkaneuvottelusta laaditun pöytäkirjan ei tarvitse itsessään sisältää hankintapäätöksen taseisia perusteluja, kunhan ratkaisun kannalta olennaiset seikat käyvät ilmi hankintapäätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista siten, että tarjoaja voi arvioida muutoksenhaun tarpeen. Dokumentointivelvollisuuden kannalta ratkaisevaa on koko ratkaisuketjun jäljitettävyyttä päätöksestä ja siihen liittyvistä asiakirjoista.³⁷⁰

Erityisen korostunut dokumentointivelvollisuus liittyy tulkintaa tai punnintaa sisältäviin soveltuvuusratkaisuihin. MAO 508/2025:n mukaan hankintayksikön on osoitettava, mihin aineistoon ja arviointiin soveltuvuusratkaisu perustuu. Puutteellinen perustelu tai dokumentointi voi johtaa päätöksen kumoamiseen sekä soveltuvuuden uudelleenarviointiin ja uuden perustellun päätöksen tekemiseen.³⁷¹ Sama kontrolloitavuuden minimitaso ulottuu myös tarjouksen vähimmäismukaisuuteen sekä muihin tarjoajan asemaan vaikuttaviin valintavaiheen ratkaisuihin. Kun ratkaisu perustuu asiantuntijahavaintoihin, tuotekokeiluun tai muuhun tapauskohtaiseen arviointiin, päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä riittävällä tavalla ilmi, mihin vaatimukseen tai hylkäysperusteeseen ratkaisu nojaa ja mihin aineistoon arvio perustuu.³⁷²

³⁶⁹ Hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 §; MAO 432/2025, perustelut, jakso ”Asian arviointi”, siltä osin kuin markkinaoikeus toteaa, että valittaja oli saanut valituksenalaisista päätöksistä riittävät tiedot arvioidakseen tarvetta valittaa, vaikka päätöksissä ei ollut avattu laajasti potilasturvallisuusvaatimuksen kytkentää tarjouspyynnön vaatimuksiin; HE 108/2016 vp, s. 220–221.

³⁷⁰ Hankintalaki 1397/2016 123 § 1–2 momentti; MAO 43/2026, perustelut, jakso ”Asian arviointi” siltä osin kuin markkinaoikeus toteaa, ettei hankintalain 123 §:ssä säädetty kirjallisen hankintapäätöksen perusteluvollisuus koske urakkaneuvottelusta laadittua pöytäkirjaa ja että hankintapäätöksestä on ilmennyt tarjousvertailun lopputulos ja perusteet voittaneen tarjouksen valinnalle; HE 108/2016 vp, s. 220–221.

³⁷¹ Hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 § 1–2 momentti; HE 108/2016 vp, s. 220–221; MAO 508/2025, perustelut markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 129/2025, jakso ”Asian arviointi” siltä osin kuin markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksikkö ollut riittävällä tavalla selvittänyt liikevaihtoa koskevan soveltuvuusvaatimuksen täyttymistä valittajan kohdalla eikä perustellut hankintaoikaisupäätöstä hankintalain 123 §:ssä edellytetyllä tavalla; ks. myös saman ratkaisun jakso ”Seuraamusten määrääminen markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 129/2025” siltä osin kuin markkinaoikeus toteaa, että jos hankintayksikkö aikoo edelleen toteuttaa hankinnan saman tarjouskilpailun perusteella, sen on arvioitava uudelleen tarjoajien soveltuvuus ja tehtävä uusi perusteltu hankintapäätös.

³⁷² Hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 § 1 ja 2 momentti; MAO 432/2025, perustelut siltä osin kuin markkinaoikeus katsoo valittajan saaneen valituksenalaisista päätöksistä riittävät tiedot arvioidakseen tarvetta valittaa; vastaavasti MAO 471/2025, perustelut siltä osin kuin markkinaoikeus toteaa, että hankintapäätöksessä ja

Tämän perusteella valintavaiheen menettelyllinen kontrolliketju voidaan tiivistää viiteen kysymykseen. On selvittävä, mikä on määrähetkellä lukittunut arviointiperusta ja mihin arviointikehikkoon puute kuuluu. Sen jälkeen arvioidaan, mikä menettelyllinen väline on kyseisessä kehyksessä sallittu, koskeeko lisäselvitys vain jo määrähetkellä olemassa ollutta tosiseikkaa ja säilyykö menettelyllinen symmetria. Lopuksi on varmistettava, että ratkaisu on dokumentoitu ja perusteltu niin, että ulkopuolinen kontrolli on aidosti mahdollinen. Näin jäsennettynä vaiheistettu todentaminen, täsmennys, täydentäminen, kuuleminen, voimavarayksikön korvaaminen ja self-cleaning voidaan arvioida oikeudellisesti hyväksyttävänä instrumentteina.³⁷³

Taulukko 3 tiivistää valintavaiheen arviointikehikot, niihin liittyvät menettelylliset instrumentit ja oikeusvaikutukset.

Taulukko 3. Valintavaiheen arviointikehikot, menettelylliset instrumentit ja oikeusvaikutukset

Arviointikehikko	Arvioinnin kohde	Sallittu menettelykeino	Oikeusvaikutus
Soveltuvuus / kapasiteetti	Onko tarjoajalla edellytykset toteuttaa hankinta?	Vaiheistettu todentaminen; rajattu täsmennys tai täydentäminen; tietyin edellytyksin voimavarayksikön korvaaminen	Tarjoajan hyväksymisen menettelyyn tai sulkeminen pois soveltumattomana
Luotettavuus / poissulkeminen	Onko tarjoaja luotettava poissulkemisperusteiden valossa?	Kuuleminen; self-cleaning-arviointi; tietyin edellytyksin alihankkijan tai voimavarayksikön korvaaminen	Tarjoajan hyväksymisen menettelyyn tai poissulkeminen pakollisella tai harkinanvaraisella perusteella

valittajalle toimitetussa lisäkirjeessä on esitetty riittävällä tavalla tarjouskilpailusta sulkemisen perusteet ja että valittaja on voinut riittävästi arvioida oikeussuojan tarvettaan; HE 108/2016 vp, s. 220–221.

³⁷³ Hallintolaki 434/2003 34 § ja 45 §; hankintalaki 1397/2016 3 §, 74 § 1–2 momentti, 82 §, 87–88 §, 92 § 2–3 momentti, 104 § 1–2 momentti, 105 § 1–2 momentti ja 123 § 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta, 59 artiklan 1 kohta ja 63 artiklan 1 kohta; EUT 3.6.2021, *Rad Service ym.*, C-210/20, EU:C:2021:445, kohdat 36–42; HE 108/2016 vp, s. 173–174, 189–190, 193–194, 199–200, 213 ja 220–221; Ukkola 2021, s. 1301–1302 ja 1305–1309; ks. kontrolloituavuudesta myös Parkkari 2024, s. 397–401.

Arviointikehikko	Arvioinnin kohde	Sallittu menettelykeino	Oikeusvaikutus
Tarjouksen vähimmäismukaisuus	Täyttääkö tarjous valintavaiheen vähimmäisedellytykset?	Vain rajattu selvennys; ei tarjouksen sisällön muuttamista määräajan jälkeen	Tarjouksen hyväksyminen vertailuun tai hylkääminen tarjouspyynnön vastaisena

Siksi perustelu- ja dokumentointivelvollisuus määrittää myös sen, miten luvussa 2.6 jäsennetty standard of review toteutuu. Kun arviointiketju on sidottu näkyviin perusteluihin ja asiakirja-aineistoon, tuomioistuin voi kohdistaa kontrollinsa oikeaan kohtaan. Jos ketju katkeaa, myös laillisuuskontrolli heikkenee. Kontrolloitavuus ei siis seuraa harkintavallan käytöstä vain jälkikäteen, se muodostaa osan sen lainmukaisen käytön ennakkollisista ehdoista.

5.3 Keskeyttäminen valintavaiheessa

5.3.1 Keskeyttämisen lähtökohdat

Jos luvussa 5.2 käsitellyt menettelyn sisäiset keinot eivät riitä poistamaan virhettä ilman arviointiperustan tai kilpailuasetelman muuttamista, harkittavaksi voi tulla hankintamenettelyn keskeyttäminen.³⁷⁴

Keskeyttämistä tarkastellaan tässä vain valintavaiheen korjauskeinona. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät perusteet, jotka eivät liity menettelyn pelisääntöihin, osallistumisedellytyksiin tai hankinta-asiakirjojen valintavaihetta ohjaavaan rakenteeseen. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa arviointia jäsentävät hankintalain 56 §:n 5 ja 6 momentti, hankintalain 125 § sekä direktiivin 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 56 artiklan 3 kohta. Kansallisissa hankinnoissa arvio perustuu hankintalain 3, 99, 105 ja 125 §:ään.³⁷⁵

Valintavaiheessa ensisijaiset korjauskeinot ovat menettelyn sisäisiä. Täsmennyksen, täydentämisen, kuulemisen, korvaamisen ja self-cleaningin käyttöedellytykset on jäsennetty edellä luvussa 5.2. Keskeyttäminen jää viimesijaiseksi korjauskeinoksi. Se tulee kyseeseen vasta, jos puute koskee

³⁷⁴ Hankintalaki 1397/2016 125 § 1 momentti; Parkkari 2024, s. 405–406 ja 410.

³⁷⁵ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 25 §, 26 §, 56 § 5 ja 6 momentti, 99 §, 105 § ja 125 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 56 artiklan 3 kohta; HE 108/2016 vp, s. 154, 209–210, 213 ja 223.

menettelyn sääntöjä tai itse osallistumiskynnystä eikä sitä voida enää korjata tarjoajia symmetrisesti kohdellen ilman, että arviointiperusta tai kilpailuasetelma muuttuisi määräajan jälkeen.³⁷⁶

5.3.2 Olennaisen muutoksen kieltö

Avoimuus ja ennakoitavuus edellyttävät, että hankintayksikkö sitoutuu asettamiinsa sääntöihin myös menettelyn aikana. Tarjoajaa ei voida sulkea sellaisen osallistumiskynnykseen vaikuttavan vaatimuksen perusteella, jota ei ole asetettu hankinta-asiakirjoissa. Täsmennysmenettelyä ei myöskään voida käyttää uuden arviointiperustan rakentamiseen jälkikäteen.³⁷⁷ Kaikki lisäselvityspyynnöt eivät silti merkitse, että menettely olisi keskeytettävä. Vertailukohtana KHO 2020:147 osoittaa, että yksityiskohtainenkin selvityspyynnö voi kuulua sallittuun menettelyyn, jos sen kohteena on jo annettun tarjouksen perusteiden arviointi eikä hankinta-asiakirjojen sisällön muuttaminen.³⁷⁸ Toiseen suuntaan MAO 471/2025 osoittaa, että jos tarjoajien laskentaperusteita joudutaan tarjousten avaamisen jälkeen avaamaan tarjouspyynnön olennaisten epäselvyyksien vuoksi, kyse ei enää ole pelkästä tarjouksen täsmäntämisestä, vaan tarjouspyynnön epäselvyydestä.³⁷⁹

Menettelyn aikana on siten erotettava sallittu selvennys olennaisesta muutoksesta. Olennainen muutos muuttaa osallistumisedellytyksiä, hankinnan kohdetta tai tarjouksen laatimisen perusteita tavalla, joka vaikuttaa kilpailuasetelmaan.³⁸⁰ EU-hankinnoissa hankintalain 56 §:n 5 ja 6 momentista seuraa, että merkittävästä muutoksesta on tiedotettava ja tarjoajille on varattava muutoksen merkitystä vastaava aika. Kansallisissa hankinnoissa sama perusajatus seuraa hankintalain 3 §:n periaatteista ja 125 §:stä.³⁸¹

Tiedottaminen ja määräajan pidentäminen eivät kuitenkaan yksin tee olennaisesta muutoksesta sallittua. Muutoksen olennaisuutta arvioidaan sen perusteella, olisiko se voinut houkutella mukaan

³⁷⁶ Ks. edellä luku 5.2; hankintalaki 1397/2016 3 §, 74 §, 82 §, 92 §, 104 §, 105 § ja 125 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta ja 63 artiklan 1 kohta; HE 108/2016 vp, s. 173–174; Ukkola 2021, s. 1305–1309; Parkkari 2024, s. 406 ja 410–411.

³⁷⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 3 kohta ja 58 artikla; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 38–40; EUT 26.1.2023, *SC NV Construct*, C-403/21, EU:C:2023:47, ratkaisulauselman 2 kohta.

³⁷⁸ KHO 2020:147, kohta 2.7, kappaleet alkaen ”Hankintayksikkö on alhaisen tarjoushinnan perusteista pyytämillään selvityksillä...” ja ”Korkein hallinto-oikeus katsoo, että selvityspyynnöillä ei ole täsmennetty hankinnan kohdetta...”.

³⁷⁹ MAO 471/2025, jakso ”Tarjouspyynnön epäselvyys”, kappaleet alkaen ”Asiassa esitetyn selvityksen perusteella hankintayksikkö on pitänyt voittaneen tarjoajan kanssa 22.4.2025 selonottoneuvottelun...” ja ”Edellä todetun ja asiassa saadun selvityksen perusteella...”.

³⁸⁰ EUT 5.4.2017, *Borta*, C-298/15, EU:C:2017:266, kohdat 70–76; KHO 2022:1, kappaleet alkaen ”Korkein hallinto-oikeus katsoi markkinaoikeuden tavoin...” ja ”Tarjouspyynnöön tehty muutos oli merkinnyt...”; Halonen 2023, s. 24–25.

³⁸¹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 56 § 5 momentin 2 kohta, 56 § 6 momentti, 58 § 1 momentin 8 kohta, 59 § 1 momentti, 104 § 1 momentti ja 125 §; direktiivi 2014/24/EU 47 artiklan 3 kohta; HE 108/2016 vp, s. 154, 165 ja 223; Parkkari 2024, s. 405–406.

tarjoajia, jotka eivät alkuperäisillä ehdoilla olisi osallistuneet, tai olisiko se mahdollistanut olennaisesti erilaisen tarjouksen. Vaikka Borta koski erityisalojen ja kynnysarvon alittaneen hankinnan asetelmaa, se tukee myös tässä samaa perusjohtopäätöstä. KHO 2022:1:ssa sama oikeusseuraamus näkyy kotimaisessa kehyksessä; jos muutos olisi voinut avata kilpailun uudelle tarjoajajoukolle, pelkkä korjausilmoitus ja määräajan pidennys eivät enää neutralisoi virhettä.³⁸²

Tarjousaikainen kysymys- ja vastausmenettely havainnollistaa rajan käytännössä. Vastaukset voivat selventää sitä, mitä hankinta-asiakirjoissa jo tarkoitettiin. Niillä ei kuitenkaan voida lieventää tai kiristää osallistumisedellytyksiä tavalla, joka muuttaa potentiaalisten tarjoajien joukkoa. MAO 189/2025:ssa hankintayksikkö lievensi vaatimusta tarjousaikaisessa kysymys- ja vastausmenettelyssä ilman korjausilmoitusta tai uutta hankintailmoitusta. Markkinaoikeus hyväksyi arvion siitä, että muutos oli omiaan laajentamaan potentiaalisten tarjoajien joukkoa ja vaikuttamaan haluun osallistua. Keskeyttämiselle oli näin hankintalain 125 §:ssä tarkoitettu todellinen ja perusteltu syy.³⁸³ Sama näkyy myös tilanteissa, joissa muutos koskee hankinnan kohdetta tai muuta valintavaiheeseen vaikuttavaa ydinelementtiä. MAO 300/2025:ssa hankinnan kohdetta oli muutettu olennaisesti, eikä muutosta voitu korjata pelkällä korjausilmoituksella.³⁸⁴

Mitä olennaisempi avoin kysymys liittyy soveltuvuusvaatimukseen, muuhun osallistumiskynnykseen tai tarjousten muodostamisen lähtökohtiin, sitä vähemmän tilaa jää menettelyn aikaisille muutoksille.³⁸⁵

5.3.3 Todellinen ja perusteltu syy

Keskeyttäminen hankintalain 125 §:n nojalla merkitsee ulkoisesti kilpailutuksen päättämistä ilman sopimusta. Oikeudellisesti kyse ei kuitenkaan ole vapaasta tarkoituksenmukaisuusratkaisusta. Keskeyttäminen edellyttää todellista ja perusteltua syytä, ja myös keskeytyspäätöstä ohjaavat avoimuuden, tasapuolisuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteet.³⁸⁶ Keskeyttämisellä ei saa tavoitella syrjivää lopputulosta. Sitä ei myöskään voida käyttää keinona sivuuttaa hankintayksikön

³⁸² KHO 2022:1, jakso ”Galaktoosia koskeva vaatimus”, erityisesti kappaleet alkaen ”Unionin tuomioistuimen edellä mainitussa tuomiossa Borta...” ja ”Edellä todetun perusteella markkinaoikeus katsoo...”; EUT 5.4.2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, kohdat 74–77; Halonen 2023, s. 20–21 ja 24–25.

³⁸³ Hankintalaki 1397/2016 125 § 1 momentti; EUT 5.4.2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, kohdat 70–75; MAO 189/2025, kappaleet alkaen ”Hankintamenettely on päätetty keskeyttää, koska...”, ”Markkinaoikeus toteaa, että hankintamenettelyn keskeyttäminen ei edellytä...” ja ”Markkinaoikeus toteaa, että hankintailmoituksen yhteydessä...”.

³⁸⁴ MAO 300/2025, jakso ”Asian arviointi”, kappaleet alkaen ”Edellä todetulla tavalla tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan hankintaa ei ole jaettu osiin...” ja ”Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö ei ole menetellyt...”.

³⁸⁵ Arrowsmith – Treumer 2012, s. 62–63; Halonen 2023, s. 24–25.

³⁸⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 § ja 125 §; hallintolaki 434/2003 6 §; Parkkari 2024, s. 398–399 ja 401.

itse asettamia valintaehtoja tavalla, joka rikkoo menettelyn avoimuutta tai tarjoajien tasapuolista kohtelua.

Valintavaiheessa todellista ja perusteltua syytä koskeva arvio liittyy usein hankintayksikön itse asetettiin osallistumis- ja soveltuvuusehtoihin. Jos vasta menettelyn aikana havaitaan, että 99 ja 105 §:n varaan rakennettu osallistumiskynnys on ollut liian ankara, epätarkoituksenmukainen tai väärin rakennettu, hankintayksikkö ei yleensä voi korjata ongelmaa poikkeamalla ehdoista tapauskohtaisesti. Tällainen jälkikäteinen jousto on tavallisesti ristiriidassa tasapuolisuuden ja avoimuuden kanssa. Siksi virheellisesti rakennettu osallistumiskynnys on korjattava ensisijaisesti keskeyttämällä menettely, ei sivuuttamalla itse asetettuja ehtoja yksittäistapauksessa.³⁸⁷

Keskeyttämisen aineellista perustetta voi arvioida kysymällä, olisiko menettelyn lopputulos, potentiaalinen tarjoajajoukko tai tarjousten sisältö voinut olla toinen, jos muutos tai virheetön sääntö olisi ollut mukana jo alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa. Jos vastaus on myöntävä, virhe on aineellisesti merkityksellinen. Tällöin sitä ei enää voida korjata menettelyn sisällä ilman, että alkuperäinen oikeudellinen ja kilpailullinen perusta vääristyy.³⁸⁸ Tästä ei seuraa, että hankintayksiköllä olisi vapaa oikeus keskeyttää aina, kun alkuperäinen ratkaisu osoittautuu huonoksi. Keskeyttämistä koskeva liikkumatila ei irtaudu periaatteista. Myös keskeyttämisen on oltava tasapuolinen, suhteellisuuden kannalta perusteltu ja yksilöity siten, että ratkaisu kestää jälkikäteisen kontrollin.³⁸⁹

Kontrolloitavuus varmistuu lopulta myös menettelyllisillä muotovaatimuksilla. Keskeyttäminen edellyttää hankintalain 123 §:n mukaista perusteltua päätöstä. Päätökseen on liitettävä hankintalain 126 §:n mukainen valitusosoitus ja oikaisuohje, ja ne on annettava tiedoksi 127 §:ssä säädettyllä tavalla. Perusteluista tulee käydä riittävän täsmällisesti ilmi se todellinen ja perusteltu syy, johon keskeyttäminen nojaa. Parkkarin ja MAO 659/2025:n valossa tämän perusteluketjun näkyväksi tekeminen erottaa lainmukaisen keskeyttämisen pelkästä menettelyn nollaamisesta.³⁹⁰ Samasta

³⁸⁷ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 99 §, 102 §, 105 § ja 125 §; HE 108/2016 vp, s. 210 ja 212–213; Treumer 2016, s. 15; Parkkari 2024, s. 405–406.

³⁸⁸ Halonen 2023, s. 20, 24–25 ja 32–33. Halonen jäsentää olennaisuuden arviointia kysymyksellä siitä, mitä olisi tapahtunut, jos muutos olisi ollut mukana jo alkuperäisessä kilpailuasetelmassa. Jos tulos olisi voinut olla toinen, muutos on aineellisesti merkityksellinen ja voi synnyttää uuden kilpailuttamisvelvollisuuden. Hankintamenettelyn aikaisten asiakirjamuutosten osalta ks. myös KHO 2022:1, kappaleet alkaen ”Korkein hallinto-oikeus katsoi markkinaoikeuden tavoin...” ja ”Tarjouspyyntöön tehty muutos oli merkinnyt...”.

³⁸⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 123 § ja 125 §; hallintolaki 434/2003 6 §; Parkkari 2024, s. 398–399 ja 401. Parkkari korostaa, ettei laajakaan harkintavalta keskeyttämissä päätöksissä ole vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteiden ja todellisen ja perustellun syyn vaatimuksen rajaamaa. Tuomioistuinkontrolli kohdistuu tällöin harkintavallan käytön ja päätöksenteon perusteiden lainmukaisuuteen sekä siihen, johtaako keskeyttäminen tarjoajien epätasapuoliseen kohteluun.

³⁹⁰ Hankintalaki 1397/2016 123 § 1 ja 2 momentti, 125 § 1 ja 2 momentti, 126 § ja 127 §; hallintolaki 434/2003 45 § 1 momentti; MAO 659/2025, jakso ”Kysymyksenasettelu ja oikeusohjeet”, erityisesti kappale alkaen ”Hankintalain 125

ratkaisulinjasta ilmenee myös, että keskeyttäminen voi tulla kyseeseen vielä hankintapäätöksen jälkeenkin, jos sopimusta ei ole tehty.³⁹¹ Ratkaisevaa ei siis ole se, kuinka pitkälle menettely on muodollisesti ehtinyt, ratkaisevaa on, voidaanko sitä enää jatkaa lainmukaisesti samoilla pelisäännöillä.

Keskeyttäminen täydentää instrumenttikuria viimesijaisena korjauskeinona. Jos virhe koskee jo tarjouspyynnön tai muun kilpailun perustan ehtoja eikä vain yksittäisen tarjoajan täydennettävissä olevaa asiakirjapuutetta, lainmukainen ratkaisu voi olla menettelyn keskeyttäminen ja uuden kilpailutuksen aloittaminen.³⁹²

§:n 2 momentin mukaan...” sekä jakso ”Asian arviointi”, erityisesti kappale alkaen ”Markkinaoikeus katsoo edellä esitetyn perusteella lisäksi...”; HE 108/2016 vp, s. 221; Parkkari 2024, s. 410–411.

³⁹¹ Hankintalaki 1397/2016 125 § 1 momentti; MAO 659/2025, Asian tausta, kappale alkaen ”Hankintasopimusta ei hankintayksikön ilmoituksen mukaan ole allekirjoitettu...” sekä jakso ”Asian arviointi”, erityisesti kappaleet alkaen ”Hankintalaissa ei ole säädetty siitä, missä vaiheessa hankintamenettely voidaan keskeyttää...” ja ”Hankintayksiköllä on siten ollut hankintalain 125 §:n 1 momentissa tarkoitettu...”; Parkkari 2024, s. 405 ja 410.

³⁹² Hankintalaki 1397/2016 74 § 2 momentti ja 125 § 1 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 56 artiklan 3 kohta; MAO 659/2025, jakso ”Asian arviointi”, erityisesti kappaleet alkaen ”Tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ole kuitenkaan määritelty...” ja ”Hankintayksiköllä on siten ollut hankintalain 125 §:n 1 momentissa tarkoitettu...”; HE 108/2016 vp, s. 173–174; Parkkari 2024, s. 401, 406 ja 410.

6 Johtopäätökset

6.1 Vastaus päätutkimuskysymykseen

Tutkielman päätutkimuskysymys oli, miten julkisen hankintayksikön harkintavalta jäsentyy ja rajoittuu valintavaiheessa EU-oikeuden ja suomalaisen hankintalainsäädännön kehyksessä. Tarkastelun perusteella valintavaiheen harkintavallan sisältö, laajuus ja rajat määräytyvät sen mukaan, arvioidaanko tarjoajan soveltuvuutta, tarjoajan luotettavuutta poissulkemisperusteiden valossa vai tarjouksen vähimmäismukaisuutta.^{393 394}

Valintavaihe on hankintamenettelyn portinvartijavaihe. Siinä turvataan markkinoillepääsyä ja kilpailun toimivuutta sekä hallitaan hankinnan toteuttamiseen liittyviä riskejä. Hankintayksiköllä on tässä vaiheessa harkintavaltaa, mutta se ei ole missään kohdin vapaata. Harkintaa rajaavat hankinnan kohde, ennalta asetetut ehdot, oikeusperiaatteet ja menettelylliset takeet, joiden tehtävänä on estää kilpailun perusteeton kaventaminen ja pelisääntöjen muuttaminen kesken menettelyn.³⁹⁵

Tästä seuraa, että valintavaiheen ratkaisu on rakennettava oikean luokittelun varaan. Sama puute voi johtaa eri seuraamukseen sen mukaan, koskeeko se tarjoajan kapasiteettia, tarjoajan luotettavuutta vai tarjouksen vähimmäismukaisuutta.³⁹⁶

Valintavaiheessa ratkaisevaa on harkintavallan kohdentaminen. Harkintavalta on lainmukaista vain, kun arvio kohdistuu oikeaan kysymykseen, pysyy menettelyn rajoissa ja voidaan jälkikäteen perustella.

³⁹³ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 80–83 §, 99 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 57 artikla ja 58 artikla; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 84–90 ja 92–95; Ukkola 2021, s. 1295 ja 1311.

³⁹⁴ Hankintalaki 1397/2016 74 §, 79 §, 82 §, 92 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta, 63 artikla ja 70 artikla; EUT 8.7.2021, *Sanresa*, C-295/20, EU:C:2021:556, päätösosa, erityisesti kaksi ensimmäistä ratkaisulauselmaa; EUT 3.6.2021, *Rad Service ym.*, C-210/20, EU:C:2021:445, kohdat 30, 36–38 ja 41–42.

³⁹⁵ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 79 §, 83 §, 104 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 58 artiklan 1 kohta; Ukkola 2021, s. 1295 ja 1311; Hamer 2022, s. 191–193 ja 200.

³⁹⁶ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 74 §, 79 §, 82 §, 83 §, 104 §, 105 § ja 125 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta ja 58 artikla; Ukkola 2021, s. 1295, 1307 ja 1311. Jos puute koskee jo hankinta-asiakirjojen rakennetta tai muuta menettelyn aiemmassa vaiheessa tehtyä virhettä, ks. myös Parkkari 2024, s. 406.

6.2 Vastaukset apukysymyksiin

6.2.1 Harkinnan asteet

Valintavaiheen harkinta jäsentyy sidottuun, ohjattuun ja rajatusti laajaan harkintaan. Harkinnan laji määräytyy sovellettavan normin rakenteesta ja siihen liitetystä oikeusvaikutuksesta. Sidottu harkinta liittyy etenkin pakollisiin poissulkemisperusteisiin. Ohjattu harkinta painottuu harkinnanvaraisissa poissulkemisperusteissa, self-cleaning-arvioinnissa ja soveltuvuusvaatimusten riskiperusteisessa mitoituksessa. Rajatusti laaja harkinta korostuu puolestaan tilanteissa, joissa riskiä ja näyttöä arvioidaan kokonaisuutena.³⁹⁷

Sidottukaan harkinta ei merkitse automaattista päätöksentekoa. Hankintayksikön on edelleen selvitettävä tosiseikat huolellisesti, tunnistettava oikea henkilöpiiri, arvioitava näytön riittävyys ja perusteltava ratkaisunsa. Ohjatussa harkinnassa korostuvat suhteellisuus, tapauskohtaisuus ja perusteltavuus. Ero näkyy myös tuomioistuinvalvonnassa. Sidotussa harkinnassa kontrolli kohdistuu tunnusmerkistön täyttymiseen ja oikeudelliseen kvalifointiin. Ohjatussa harkinnassa painopiste on siinä, onko hankintayksikkö tunnistanut relevantit seikat, soveltanut suhteellisuusperiaatetta asianmukaisesti ja perustellut ratkaisuketjunsä tavalla, joka on ulkopuolisen arvioitavissa.³⁹⁸

Rajatusti laajassa harkinnassa tuomioistuin ei tavallisesti korvaa hankintayksikön asiantuntija-arviota omallaan, mutta tämä ei merkitse kontrollista vetäytymistä. Arvioinnin on edelleen perustuttava ennalta ilmoitettuihin kriteereihin, hyväksyttävään näyttöpohjaan ja menettelyllisesti kestävään ratkaisutapaan. Tehokas oikeussuoja ja harkintavallan kunnioittaminen eivät tällöin asetu vastakkain, ne rakentuvat samasta oikeudellisesta asetelmasta.

6.2.2 Periaatteet ja osallistumiskynnys

Avoimuus, ennakoitavuus, tasapuolisuus, syrjimättömyys ja suhteellisuus muodostavat valintavaiheen harkintavallan keskeiset ulkorajat. Ne eivät jää taustaperiaatteiksi, ne sitovat hankintayksikköä konkreettisina oikeudellisina vaatimuksina sekä etukäteen että jälkikäteen. Hankintayksikön on

³⁹⁷ Hankintalaki 1397/2016 80–83 §; direktiivi 2014/24/EU 57 artikla ja 58 artikla; Mäenpää 2017, s. 283–287; Parkkari 2024, s. 397–398.

³⁹⁸ Hallintolaki 434/2003 6 §, 31 § ja 45 §; hankintalaki 1397/2016 123 §; Mäenpää 2017, s. 286–289; Parkkari 2024, s. 399–400.

ilmaistava osallistumisedellytykset, todentamistavat ja poissulkemisperusteet niin selkeästi, että tarjoaja voi arvioida asemansa etukäteen.³⁹⁹

Samat periaatteet toimivat myös jälkikäteisen arvioinnin mittapuuna. Hankintayksikkö ei voi rakentaa uutta arviointiperustaa määräajan jälkeen eikä käyttää täsmennystä keinona peittää sellaista puutetta, joka muuttaa kilpailun pelisääntöjä. Tasapuolisuus ja syrjimättömyys eivät tarkoita vain muodollista samanlaista kohtelua. Ne edellyttävät, että samanlaisissa tilanteissa toimitaan samalla tavalla ja että erilainen kohtelu perustuu aidosti hankinnan kohteeseen liittyvään objektiiviseen syyhyn.⁴⁰⁰

Suhteellisuus on tutkielman valossa valintavaiheen konkreettisin kalibrointiperiaate. Se määrittää sekä vaatimusten hyväksyttävän tason että sen, kuinka pitkälle puutteeseen liitettävä seuraamus voi ulottua. Vaatimuksen on liityttävä hankinnan kohteeseen ja siinä tunnistettuun todelliseen riskiin. Pelkkä yleinen viittaus riskienhallintaan ei riitä. Jos vaatimus ei mittaa sitä riskiä, johon vedotaan, harkintavalta ylittää lain sallimat rajat. Sama koskee tilannetta, jossa vaatimus tai vaatimustaso rajaa markkinoillepääsyä enemmän kuin hankinnan asianmukainen toteuttaminen edellyttää.⁴⁰¹

6.2.3 Arviointikehikot ja instrumenttikuri

Keskeinen tulos on, että valintavaiheen kolme arviointikehikkoa on pidettävä erillään. Soveltuvuuskehikossa kysytään, kykeneekö tarjoaja toteuttamaan hankinnan. Luotettavuuskehikossa ratkaistaan, voidaanko tarjoaja ottaa mukaan menettelyyn poissulkemisperusteiden valossa. Tarjouksen vähimmäismukaisuuden kehikossa ratkaistaan, täyttääkö tarjous tai tarjottuun suoritukseen liitetty näyttö valintavaiheessa asetetut vähimmäisedellytykset.⁴⁰²

³⁹⁹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 79 §, 80–83 §, 87–88 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 57–60 artikla; EUT 26.1.2023, *SC NV Construct*, C-403/21, EU:C:2023:47, ratkaisulauselman 2 kohta; EUT 14.12.2016, *Connexion Taxi Services*, C-171/15, EU:C:2016:948, kohdat 40–44.

⁴⁰⁰ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 74 § 2 momentti ja 104 § 2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 56 artiklan 3 kohta; EUT 29.3.2012, *SAG ELV Slovensko ym.*, C-599/10, EU:C:2012:191, kohdat 40–44; EUT 10.10.2013, *Manova*, C-336/12, EU:C:2013:647, kohdat 39–40.

⁴⁰¹ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 83 §, 85 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja 58 artiklan 1 ja 3 kohta; MAO 170/2025, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikkö voi asettaa vaatimuksia...” ja ”Markkinaoikeus toteaa, ettei vähimmäisliikevaihtovaatimus lähtökohtaisesti kerro...”; MAO 239/2023, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että tarjoajien soveltuvuutta koskevilla vaatimuksilla...” ja ”Kun otetaan huomioon, että hankintalain 85 §:n 2 momentin mukaan...”; HE 108/2016 vp, s. 192 ja 213; Hamer 2022, s. 192–193 ja 200.

⁴⁰² Hankintalaki 1397/2016 74 §, 79 §, 80–83 §, 99 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 42 artikla, 56 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdat, 57 artikla ja 58 artikla; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 84–90; Ukkola 2021, s. 1295–1301 ja 1311.

Erottelu ratkaisee, mitä menettelyllisiä välineitä voidaan käyttää ja mihin oikeusvaikutus kohdistuu. Soveltuvuus- ja luotettavuuspuutteet kohdistuvat tarjoajaan, kun taas mukaisuuspuute kohdistuu tarjoukseen. Soveltuvuuskehikossa voi tietyissä tilanteissa tulla kyseeseen muiden yksiköiden voimavaroihin tukeutuminen tai voimavarayksikön korvaaminen. Luotettavuuskehikossa voivat korostua kuuleminen ja EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa self-cleaning. Mukaisuuskehikossa liikkuematila on kapein, koska tarjouksen sisältöä ei saa muuttaa määräajan jälkeen.⁴⁰³

Tästä seuraa tutkielman käytännöllisesti tärkein johtopäätös. Valintavaiheen keskeinen oikeudellinen riski on väärä luokittelu. Kun puute sijoitetaan väärään arviointikehikkoon, myös menettelykeino ja oikeusvaikutus valitaan helposti väärin. Siksi instrumenttikuri on valintavaiheessa keskeinen. Se tarkoittaa, että luokittelu, käytetty väline ja seuraamus vastaavat toisiaan koko ratkaisuketjussa.⁴⁰⁴

6.2.4 Menettelylliset takeet ja korjauskeinot

Menettelylliset välineet ovat osa valintavaiheen aineellista lainmukaisuutta. Vaiheistettu todentaminen, täsmennys, täydentäminen, voimavarayksikön korvaaminen ja self-cleaning ovat sallittuja vain omissa oikeudellisissa kehyksissään. Niillä voidaan todentaa seikka, joka on ollut olemassa jo määrähetkellä, tai arvioida luotettavuuden palautumista, mutta niillä ei voida luoda määräajan jälkeen puuttunutta soveltuvuutta, luotettavuutta tai tarjouksen vähimmäismukaisuutta.

Täsmennys ja täydentäminen ovat sallittuja vain rajatusti. Niillä voidaan poistaa epäselvyyttä tai täydentää sellaista tietoa, jonka voidaan objektiivisesti todeta olleen olemassa jo määrähetkellä. Niitä ei voida käyttää uuden tarjouksen rakentamiseen, tarjouksen parantamiseen tai puuttuvan perustan luomiseen jälkikäteen. Täsmennys on poikkeus, ei yleinen joustokeino. Kuuleminen turvaa kontradiktorisuuden silloin, kun ratkaisu perustuu ulkopuoliseen, ristiriitaiseen tai tarjoajalle ennalta epäselvään aineistoon, mutta se ei laajenna täsmennyksen aineellisia rajoja. Self-cleaning kuuluu luotettavuuskehikkoon eikä korjaa soveltuvuus- tai mukaisuuspuutetta.⁴⁰⁵

Perusteluvollisuus ja dokumentointi sitovat tämän kokonaisuuden yhteen. Mitä enemmän ratkaisu perustuu punnintaan, sitä tarkemmin ratkaisuketjun on oltava jäljitettävissä. Kontrolloitavuus

⁴⁰³ Hankintalaki 1397/2016 74 §, 82 §, 92 §, 104 § ja 105 §; direktiivi 2014/24/EU 56 artiklan 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta, 63 artikla ja 70 artikla; EUT 8.7.2021, *Sanresa*, C-295/20, EU:C:2021:556, päätösosa, erityisesti kaksi ensimmäistä ratkaisulauselmää; EUT 3.6.2021, *Rad Service ym.*, C-210/20, EU:C:2021:445, kohdat 35–42 ja ratkaisulauselma; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atlieky tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 92–93.

⁴⁰⁴ Hankintalaki 1397/2016 3 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta; Ukkola 2021, s. 1291–1292 ja 1309–1310; Parkkari 2024, s. 401 ja 406.

⁴⁰⁵ Ks. tarkemmin self-cleaningin ja voimavarayksikön korvaamisen suhteesta edellä alaluvut 4.4 ja 5.2.5.

kuuluu jo alkuperäisen ratkaisun lainmukaisuuteen.⁴⁰⁶ Jos virhe ei koske yksittäistä tarjoajaa tai tarjousta, vaan hankinta-asiakirjojen rakennetta, menettelyn pelisääntöjä tai osallistumiskynnyksen virheellistä muotoilua, keskeyttäminen voi olla ainoa lainmukainen korjauskeino.⁴⁰⁷

6.3 Valintavaiheen kompassi

Tutkielman tulos voidaan tiivistää valintavaiheen kompassiksi eli ratkaisujärjestykseksi. Sen tehtävä on pitää ratkaisu oikeassa järjestyksessä. Ensin tunnistetaan, kuuluuko kysymys tarjoajan kapasiteettiin ja soveltuvuuteen, tarjouksen vähimmäismukaisuuteen vai tarjoajan luotettavuuteen poissulkemisperusteiden valossa. Sen jälkeen määritetään harkinnan laji. Kolmanneksi ratkaistaan, mitä on täytynyt olla olemassa määrähetkellä ja mitä voidaan myöhemmin vain todentaa. Tämän jälkeen valitaan sallittu menettelykeino. Lopuksi puutteeseen liitetään oikea oikeusvaikutus ja ratkaisu perustellaan niin, että se on jälkikäteen tarkastettavissa.⁴⁰⁸

Kompassin käytännön arvo on siinä, että se tekee harkinnan käytön näkyväksi. Se auttaa hankintayksikköä rakentamaan päätöksen oikeassa järjestyksessä, tarjoajaa tunnistamaan riidan ytimen ja tuomioistuinta kohdistamaan valvonnan oikeaan kohtaan. Samalla se osoittaa, että valintavaiheen oikeudellinen kestävyys syntyy siitä, että luokittelu, harkinta, menettely ja seuraamus muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden.⁴⁰⁹

6.4 Merkitys, rajat ja jatkokysymykset

Käytännön merkitys on siinä, että tutkielma kokoaa valintavaiheen hajanaisen sääntelyn, oikeuskäytännön ja menettelylliset välineet yhdeksi jäsenytyneeksi kokonaisuudeksi. Sen keskeinen hyöty on, että olennaiset rajanvedot tulevat näkyviksi. Valintavaiheessa ratkaisevaa ei usein ole yksin se, täytyykö yksittäinen vaatimus. Yhtä olennaista on, missä kehyksessä puutetta arvioidaan ja millä

⁴⁰⁶ Hallintolaki 434/2003 45 § 1 momentti; hankintalaki 1397/2016 123 §; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 120–122; Parkkari 2024, s. 399–401.

⁴⁰⁷ Hankintalaki 1397/2016 125 § 1 momentti; MAO 189/2025, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa lisäksi, että hankintalaissa ei ole säädetty siitä, missä vaiheessa hankintamenettely voidaan keskeyttää...” ja ”Edellä todetun perusteella hankintayksiköllä on katsottava olleen...”; MAO 300/2025, kappaleet alkaen ”Markkinaoikeus toteaa, että tarjouspyyntöasiakirjoihin tehdyt muutokset ovat merkinneet...” ja ”Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö ei ole menetellyt...”; Parkkari 2024, s. 405–406.

⁴⁰⁸ Ks. edellä luvut 3–5; hankintalaki 1397/2016 3 §, 74 §, 82 §, 92 §, 123 § ja 125 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 3 kohta, 57 artiklan 6 kohta ja 63 artikla; Ukkola 2021, s. 1291–1292 ja 1310–1311; Parkkari 2024, s. 399–401 ja 406.

⁴⁰⁹ Ks. edellä luvut 2.6 ja 5.2.6; hallintolaki 434/2003 45 §; hankintalaki 1397/2016 3 § ja 123 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta; EUT 7.9.2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, kohdat 120–122; Ukkola 2021, s. 1310–1311; Parkkari 2024, s. 399–401.

keinolla siihen voidaan reagoida. Tällä on merkitystä sekä hankintayksikölle että tarjoajalle.⁴¹⁰ Tutkielman kontribuutio on siinä, että se ei tarkastele soveltuvuutta, poissulkemista ja tarjouksen vähimmäismukaisuutta erillisinä teknisinä kysymyksinä, se kokoaa ne yhdeksi valintavaiheen päätöksentekorakenteeksi.

Tutkielman rajat seuraavat sen asetelmasta. Kyse on oikeusdogmaattisesta ja systematisoivasta tutkimuksesta, ei empiirisestä kuvauksesta hankintayksiköiden käytännöistä. Tarkastelu kohdistuu tavanomaisiin hankintoihin, jotka ylittävät kansallisen kynnsarvon, ja analyysin pääpaino on EU-kynnsarvon ylittävien hankintojen normistossa. Kansallisissa hankinnoissa sama peruslogiikka säilyy, mutta oikeusvaikutukset ja menettelyt eivät jäsenyyden osin samassa muodossa.⁴¹¹

Jatkotutkimuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä on ainakin kolme. Ensinnäkin olisi hyödyllistä tarkastella empiirisesti, miten hankintayksiköt perustelevat valintavaiheen ratkaisujaan ja missä kohdin instrumenttikuri pettää. Toiseksi hankintalain 11 luvun vaikutusta harkintavallan rakenteeseen kansallisissa hankinnoissa olisi perusteltua syventää erikseen. Kolmanneksi oikeuskäytäntö täsmentää määrähetkeä, self-cleaningia, voimavarayksiköiden korvaamista ja keskeyttämisen rajoja. Tämä tarjoaa jatkossa mahdollisuuden jäsentää edelleen valintavaiheen oikeudellisen kontrollin rakennetta.

6.5 Lopullinen johtopäätös

Valintavaihe ratkaisee, kuka saa jatkaa menettelyssä. Se määrittää myös, millä ehdoilla hankintayksikkö voi hallita toteuttamis- ja sopimusriskiä rajoittamatta perusteettomasti markkinoillepääsyä. Johtopäätös on, ettei valintavaiheen harkintavaltaa voida kuvata yhtenäisenä liikkumavarana tai laajana yleisharkintana. Se rakentuu erillisistä oikeudellisista arvioista, joiden rajat määräytyvät ratkaistavan kysymyksen mukaan.⁴¹²

Ratkaisun lainmukaisuus edellyttää oikeudellisesti ehjää päätöksentekoketjua: puutteen luokittelua, harkinnan lajin määrittämistä, ajallisen ulottuvuuden ratkaisemista, sallitun menettelykeinon valintaa ja oikean oikeusvaikutuksen liittämistä puutteeseen. Täsmennys ei saa muuttaa puutteellista tarjousta hyväksyttäväksi, eikä self-cleaning korjaa soveltuvuus- tai mukaisuuspuutetta.

⁴¹⁰ Ukkola 2021, s. 1291–1292 ja 1310–1311; Parkkari 2024, s. 401 ja 406.

⁴¹¹ Hankintalaki 1397/2016 25 § 1–2 momentti, 26 §, 87 § 1 momentti, 99 §, 100 § 1 momentti ja 105 § 1–2 momentti; direktiivi 2014/24/EU 4 artikla ja 56–59 artikla; HE 108/2016 vp, s. 209–210 ja 213.

⁴¹² Hankintalaki 1397/2016 3 §, 74 §, 79–83 §, 99 § ja 104–105 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 56–58 artikla; HE 108/2016 vp, s. 179 ja 213; Ukkola 2021, s. 1291–1292, 1301–1302 ja 1310.

Keskeyttäminen on viimesijainen keino palauttaa menettely lainmukaiseksi, jos virhettä ei voida korjata kilpailuasetelmaa muuttamatta.⁴¹³

Yritysjuridiikan näkökulmasta tällä on käytännöllinen merkitys markkinoillepääsyyn, tarjousstrategiaan, soveltuvuusnäytön järjestämiseen ja prosessirisktiin. Valintavaiheen oikeudellinen rakenne määrittää siten myös sen, millaisin ehdoin yritys voi osallistua kilpailuun ja millä perusteilla se voi käyttää oikeussuojakeinoja tehokkaasti. Valintavaiheessa harkintavallan lainmukaisuus riippuu lopulta siitä, ovatko arvioinnin kohde, oikeudellinen peruste, menettelykeino ja oikeusvaikutus erotettavissa ja jälkikäteen arvioitavissa.⁴¹⁴

⁴¹³ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 74 §, 82 §, 104–105 §, 123 § ja 125 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta, 56 artiklan 3 kohta ja 57 artiklan 6 kohta; EUT 5.4.2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, kohdat 74–77; KHO 2022:1; HE 108/2016 vp, s. 220–223; Ukkola 2021, s. 1307 ja 1310.

⁴¹⁴ Hankintalaki 1397/2016 3 §, 74 §, 79–83 §, 99 §, 104–105 § ja 123–127 §; direktiivi 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta sekä 56–58 artikla; HE 108/2016 vp, s. 179, 213 ja 220–223; Ukkola 2021, s. 1291–1292 ja 1310.

Lähteet

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi 108/2016 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi 2/2026 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002 vp.

Euroopan unionin toimielinaineisto

Euroopan komissio, Ilmoitus välineistä kilpailunvastaisen yhteistyön torjumiseksi julkisissa hankinnoissa ja ohjeista tähän liittyvien poissulkemisperusteiden soveltamisesta (2021/C 91/01). EUVL C 91, 18.3.2021.

Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/7, annettu 5 päivänä tammikuuta 2016, yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan vakiolomakkeen vahvistamisesta. EUVL L 3, 6.1.2016, s. 16–34.

Kirjallisuus

Arrowsmith, Sue – Treumer, Steen, Competitive dialogue in EU law: a critical review. Teoksessa Sue Arrowsmith – Steen Treumer (toim.), *Competitive Dialogue in EU Procurement*. Cambridge University Press 2012, s. 3–143.

Gomez-Fariñas, Beatriz, The Principle of Proportionality on Public Procurement. *Ius Publicum Network Review* 2/2020, s. 1–37.

Halonen, Kirsi-Maria, Fundamentals of contract modifications in EU procurement law. Teoksessa Dacian C. Dragos – Kirsi-Maria Halonen – Bogdana Neamtu – Steen Treumer (toim.), *Contract Changes: The Dark Side of EU Procurement Law*. Edward Elgar 2023, s. 17–34.

Hamer, Carina Risvig, The Possibility to Exclude an Economic Operator that Cannot Be Trusted. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 15(1) 2020, s. 42–52.

Hamer, Carina Risvig, The Principle of Proportionality: A Balance of Aims in Public Contracts. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 17(3) 2022, s. 190–201.

Heikkinen, Pirkko – Halonen, Kirsi-Maria, Navigating trust in the public procurement judicial remedy system. *Journal of Public Procurement* 26(1) 2026, s. 74–89.

Hooghoff, Kai – Wiesner, Till, The New German Competition Register for Public Procurement: Improvements for Public Contracting Entities and for Companies That Seek Self-Cleaning. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 17(2) 2022, s. 118–126.

- Kärhä, Tatu – Puisto, Aarne, Tarjoajan poissulkeminen aiemmassa toiminnassa havaittujen epäkoh-
tien vuoksi ja selvitysvastuu korjaavista toimenpiteistä julkisissa hankinnoissa. *Defensor Legis* 4/2021, s. 795–815.
- Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.
- Myöhänen, Sami, Kontradiktorisesta periaatteesta ja mahdollisuuksista vuoropuhelun lisäämiseen
hallintoprosessissa. *Edilex* 2023/19.
- Parkkari, Ville, Hankintamenettelyn keskeyttäminen ja valitus markkinaoikeuteen. *Defensor Legis*
3/2024, s. 392–411.
- Pöykkylä, Panu, Tarjoajan ominaisuudet vertailuperusteena julkisissa hankinnoissa. *Edilex* 2010/34.
- Sanchez-Graells, Albert, Some Reflections on the 'Artificial Narrowing of Competition' as a Check
on Executive Discretion in Public Procurement. Teoksessa Sanja Bogojević – Xavier Grous-
sot – Jörgen Hettne (toim.), *Discretion in EU Public Procurement Law*. Hart Publishing
2019, s. 79–98.
- Simovart, Mari Ann – Piirisaar, Marit, Correcting Mistakes and Clarifying Ambiguities in Public
Procurement Tenders: The Case of Estonia. *European Procurement & Public Private Part-
nership Law Review* 17(3) 2022, s. 144–157.
- Smaga, Marcin, Proportionality as a principle of public procurement. Englanninkielinen PDF-
versio. Alkuperäinen puolankielinen versio julkaistu teoksessa M. Kraśniewski – M. Na-
mysłowska (toim.), *Challenges for European economic law: students for Professor Maria
Królikowska-Olczak*, Katowice 2025, s. 441–469.
- Treumer, Steen, Exclusion, Qualification and Selection of Candidates and Tenderers in EU Procure-
ment. Teoksessa Martin Burgi – Martin Trybus – Steen Treumer (toim.), *Qualification, Se-
lection and Exclusion in EU Procurement*. DJØF Publishing 2016, s. 15–39.
- Ukkola, Markus, Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus 4D. *Lakimies* 7–8/2021, s. 1291–1311.

Muut

- Hyvönen, Olli, Asianajaja Olli Hyvönen: Markkinaoikeus korosti oikeutta esittää korjaavia toimen-
piteitä: Taksirytysten poissulkeminen katsottiin osin virheelliseksi. *Edilex Uutiset*
30.7.2025.

Oikeustapaussuettelo

Euroopan unionin tuomioistuin

C-222/86, *Heylens*

C-331/88, *Fedesa*

C-176/98, *Holst Italia*
C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH ja Telefonadress GmbH v Telekom Austria AG*
C-19/00, *SIAC Construction Ltd v County Council of the County of Mayo*
C-230/02, *Grossmann Air Service*
C-496/99 P, *Komissio v CAS Succhi di Frutta*
Yhdistetyt asiat C-21/03 ja C-34/03, *Fabricom*
C-532/06, *Lianakis ym.*
C-450/06, *Varec SA v Belgian State*
C-538/07, *Assitur*
C-599/10, *SAG ELV Slovensko ym.*
C-465/11, *Forposta ja ABC Direct Contact*
C-94/12, *Swm Costruzioni 2 ja Mannocchi Luigino*
C-336/12, *Manova*
Yhdistetyt asiat C-141/12 ja C-372/12, *YS ym.*
C-234/14, *Ostas celtnieks*
C-324/14, *Partner Apelski Dariusz*
C-171/15, *Connexxion Taxi Services*
C-298/15, *Borta UAB v VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija*
C-387/14, *Esaprojekt sp. z o.o. v Województwo Łódzkie*
C-131/16, *Archus sp. z o.o. ja Gama Jacek Lipik*
C-223/16, *Casertana Costruzioni*
C-178/16, *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani SpA ja Guerrato SpA*
C-144/17, *Lloyd ' s of London*
C-531/16, *Specializuotas transportas*
C-124/17, *Vossloh Laeis*
C-413/17, *Roche Lietuva*
C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ja Coopservice Soc. coop. arl*
C-41/18, *Meca*
C-63/18, *Vitali*
C-267/18, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*
C-395/18, *Tim SpA*
C-387/19, *RTS infra BVBA ja Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel BVBA v Vlaams Gewest*
C-210/20, *Rad Service ym.*
C-23/20, *Simonsen & Weel*

C-295/20, *Sanresa*

C-927/19, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*

Yhdistetyt asiat C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting*

C-416/21, *J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen*

C-469/22, *Ambisig - Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA*

C-403/21, *SC NV Construct*

C-682/21, *HSC Baltic ym.*

C-66/22, *Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias*

Yhdistetyt asiat C-403/23 ja C-404/23, *Luxone ja Sofein*

C-812/24, *LIPOR ja PreZero Portugal*

Vireillä oleva asia

C-334/25, *Skinest Baltija* (ennakkoratkaisupyyntö)

Unionin yleinen tuomioistuin

T-536/11, *European Dynamics Luxembourg ym. v komissio*

T-7/20, *Global Translation Solutions v Euroopan parlamentti*

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2011:29

KHO 2015:93

KHO 2015:149

KHO 2017:46

KHO 3.4.2017 taltio 1552

KHO 2017:70

KHO 23.5.2017 taltio 2421

KHO 27.12.2017 taltio 6761

KHO 12.6.2018 taltio 2806

KHO 17.9.2018 taltio 4192

KHO 2019:85

KHO 2019:132

KHO 2019:144

KHO 2019:145

KHO 2020:147

KHO 2020:148

KHO 17.12.2020 taltio 4362

KHO 25.3.2021 taltio H1025/2021

KHO 2021:71

KHO 2022:1

KHO 2022:75

KHO 2024:23

KHO 3.12.2024 taltio 3391

KHO 25.2.2025 taltio 361

KHO 17.4.2025 taltio 878

Markkinaoikeus

MAO 557/13

MAO 676/14

MAO 339/18

MAO 53/20

MAO 287/20

MAO H209/2021

MAO H326/2021

MAO H126/2022

MAO H138/2022

MAO H169/2022

MAO H289/2022

MAO H411/2022

MAO 239/2023

MAO 502/2023

MAO 620/2023

MAO 213/2024

MAO 262/2024

MAO 279/2024

MAO 376/2024

MAO 649/2024

MAO 670/2024

MAO 717/2024

MAO 726/2024
MAO 123/2025
MAO 159/2025
MAO 170/2025
MAO 189/2025
MAO 201/2025
MAO 300/2025
MAO 359/2025
MAO 432/2025
MAO 471/2025
MAO 491/2025
MAO 508/2025
MAO 612/2025
MAO 659/2025
MAO 663/2025
MAO 733/2025
MAO 43/2026
MAO 176/2026

Liitteet

Liite 1 Selvitys tekoälyn käytöstä

Tekoälyä käytettiin aiheen rajaamisen ja tutkimusasetelman alkuvaiheen ideointiin sekä vaihtoehtoisten näkökulmien palloitteluun. Lisäksi tekoälyä käytettiin tekstin kielelliseen viimeistelyyn, kuten lauserakenteiden terävöittämiseen, ilmaisun selkeyttämiseen ja kirjoitusvirheiden havaitsemiseen. Tekoälyä hyödynnettiin myös lähteiden etsimisen tukena, hakusanojen keksijänä ja lähdeluettelon teknisessä kokoamisessa. Lisäksi sitä käytettiin tekstin tarkistamiseen mahdollisten asiavirheiden, epäjohtonmukaisuuksien ja epäselvien kohtien tunnistamiseksi.