

Oikeussuoja hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa

Anne Nenonen
OTT, esittelijäneuvos
NAF 4.2.2015

Väitöskirjan sisällöstä

- Artikkeliväitöskirja
- Yhteenveto
- Viisi artikkelia
- Julkaistu FORUM IURIS –sarjassa (Unigrafia, Helsinki 2014)

Väitöskirjan yhteenveto

- Tutkimustehtävä
- Lainopillinen tutkimus
 - Hankintamenettelyn sääntely ja tarjoajan oikeudet
 - Tuomioistuimeen pääsy oikeussuojan edellytyksenä
 - Oikeussuojaa koskevat EU-oikeuden vaatimukset
 - Tuomioistuimen toimivalta oikeussuojan elementtinä
- Hankinta-asiat ja oikeuden eurooppalaistuminen
- Oikeussuojakeinojen sääntelystä

Artikkelit

- Syrjinnän kiellon ja avoimuuden periaatteet hankinta-direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa (Lakimies 1/2009)
- Rajat ylittävä intressi julkisissa hankinnoissa (Lakimies 6/2009)
- Hallinto-oikeudellinen valitus ja tuomioistuimeen pääsy hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa (Oikeustiede-Jurisprudentia 2011)

Artikkelit

- Oikeussuojaa koskevat vaatimukset julkisissa hankinnoissa EU-oikeuden alalla (Oikeustiede-Jurisprudentia 2012)
- Tuomioistuimen toimivalta hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa (Oikeustiede-Jurisprudentia 2013)

Hankintojen EU-säätely

- Erityisalojen hankintadirektiivi 2004/17/EY ja hankintadirektiivi 2004/18/EY
- Hankintadirektiivien kokonaisuudistus
 - Direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä
 - Direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista
 - Direktiivi 2014/25/EU erityisalojen hankinnoista
- Oikeussuojakeinoja koskeva direktiivi 89/665/ETY ja erityisalojen oikeussuojakeinoja koskeva direktiivi 92/13/ETY

Hankintojen EU-sääntely

- Hankintadirektiivin soveltamisalaan kuulumattomaan hankintaan voivat soveltua
 - SEUT:n perustavanlaatuiset säännöt ja periaatteet, erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaate ja avoimuusvelvollisuus
 - Edellytyksenä hankintaan liittyvä rajat ylittävä intressi
 - Mm. C-324/98, *Telaustria*, C-220/06 *Correos*, C-147/06 ja 148/06, *SECAP*

Hankintojen kansallinen sääntely

- Hankintalaki soveltuu kansallisen kynnyksarvon ylittäviin hankintoihin
- Kansalliset kynnyksarvot tavara- ja palveluhankinnoissa 30.000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa sekä eräissä koulutuspalveluissa 100.000 euroa ja rakennus- ja käyttöoikeusurakoissa 150.000 euroa
- Erityisalojen hankintalaki soveltuu EU-kynnyksarvon ylittäviin hankintoihin

Hankintojen kansallinen sääntely

- Hankintalain kokonaisuudistus käynnissä
- Hallitusohjelman mukaan kansallisia kynnysarvoja korotetaan lähelle EU-kynnysarvoja

Hankintojen kansallinen sääntely

- Hankintalakien ulkopuolella hankintamenettelyä määrittävät erityisesti hallinnon oikeusperiaatteet, merkittävien tarjoajien yhdenvertaista kohtelua edellyttävä yhdenvertaisuusperiaate
- Hankintasäännöt ja-ohjeet
- Hankintalain esitöiden (HE 190/2009 vp) mukaan hankintalakien ulkopuolella oikeussuojakeinoina hankinta-oikaisu ja yleishallinto-oikeudelliset muutoksenhakukeinot

Oikeussuojaa koskevat vaatimukset

- Kolme perusoikeusjärjestelmää
 - Perustuslaki
 - EU:n perusoikeuskirja
 - Euroopan ihmisoikeussopimus
- Soveltamisedellytykset ja –ala poikkeavat hieman toisistaan
- Mahdolliset erot oikeussuojavaatimusten ulottuvuudessa
- Oikeuksiin pääsyn (access to justice) osatekijät

Oikeussuojan tasot hankinnoissa

- Ensimmäinen taso
 - Hankintalaissa säädetyt oikeussuojakeinot
- Toinen taso
 - Kansallisen kynnysarvon alittavat ja erityisaloilla EU-kynnysarvon alittavat hankinnat, joihin soveltuu EU-oikeus tehokkaan oikeussuojan periaatteineen
- Kolmas taso
 - Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat ja erityisaloilla EU-kynnysarvon alittavat hankinnat, joiden oikeusturvakeinot määräytyvät pelkästään kansallisen oikeuden mukaan

Väitöskirjan tutkimustehtävä

- Hallinto-oikeudellinen valitus hankinta-asioiden oikeussuojakeinona
- Tuomioistuimen pääsy ja oikeussuojan sisältö hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa
- Voiko hallintolainkäyttölain mukainen hallintovalitus ja kuntalain mukainen kunnallisvalitus olla käytettävissä oleva oikeussuojakeino?
- Voiko hallintovalituksella ja kunnallisvalituksella saada tehokasta oikeussuojaa?
- Oikeussuojaa tarkastellaan tarjouskilpailuun osallistuneen tarjoajan näkökulmasta

Haasteet kansallisten prosessisäännösten tulkinnassa hankinta-asioissa

- Hankintoja ja niiden oikeussuojakeinoja koskevien oikeusjärjestelmien moninaisuus ja päällekkäisyys
 - Eri järjestelmiä ei tulisi nähdä tiukan erillisinä, vaan hyväksyä lähtökohta järjestelmien välisestä vuorovaikutuksesta
 - Tulkintatilanteissa tulisi pyrkiä yhdenmukaiseen tulkintaan sovellettavien säännösten rajoissa
 - Hankintojen oikeussuojajärjestelmissä vaikuttavat samankaltaiset periaatteet ja niiden välillä keskinäisiä vaikutussuhteita

Haasteet kansallisten prosessisäännösten tulkinnassa hankinta-asioissa

- Oikeuden eurooppalaistumisesta vaatimuksia säännösten tulkinnalle
 - Hankintojen sääntely ja oikeusturvavaatimusten korostuminen oikeuden eurooppalaistumista
 - Kysymys ei pelkästään EU-oikeudesta oikeuslähteenä, vaan vaikutuksista myös oikeudenalaa jäsentäviin yleisiin oppeihin
 - Hankinta-asiat uusi, julkis- ja yksityisoikeuden rajapintaan sijoittuva asiaryhmä
 - Oikeussuojan saatavuus ja tehokkuus voivat edellyttää hallintolainkäytön perinteisten käsitteiden ja tulkintaoppien uudelleen muovaamista

Hankintapäätöksen valituskelpoisuus

- Aikaisemmin ymmärretty yksityisoikeudelliseen sopimukseen liittyväksi kannanotoksi, joka ei voi olla muutoksenhaun kohteena
- Hankintojen sääntely korostanut julkisoikeudellista osuutta
- Menettelyä määrittävät hallinto-oikeudelliset säännökset
- Merkityksellistä hankintapäätöksen luonne toimittajan valintaa koskevana ratkaisuna ja valintaa sääntelevät julkisoikeudelliset elementit

Tuomioistuimen toimivalta hankinta-asioissa

- Oikeussuojan tehokkuus riippuvainen tuomioistuimen toimivallasta
- Toisaalta tuomioistuimen liian laajat toimivaltuudet ongelma toimeenpanovallan ja tuomiovallan toimivallanjaon kannalta
- Kysymys hankintapäätöksen muuttamisesta
- Hankintaviranomaisen harkintavalta
- Asiassa merkityksellisten seikkojen viran puolesta huomioon ottaminen

Oikeussuojan ongelmakohtat hankinta- asioissa

- Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalan rajoitukset
 - Hankintapäätöksen valituskelpoisuus hallintovalituksessa
 - Valituskelpoisuuden edellytyksenä viranomaisen päätös
 - EU-oikeus voi edellyttää oikeussuojan mahdollisuutta tietyissä tilanteissa myös yksityisoikeudellisen yhteisön päätöksiin
 - Hankinnan tekeminen ilman erillistä päätöstä

Oikeussuojan ongelmakohtat hankinta- asioissa

- Oikeusuojakeinojen tosiasiallinen tehokkuus
 - Oikeustilan saattaminen lainmukaiseksi tilanteissa, joissa hankintasopimus tehty kilpailuttamatta tai hankintasopimus solmittu välittömästi hankintapäätöksen jälkeen

Kysymys kansallisten kynnyсарvojen nostamisesta

- Hankintamenettelyn keventäminen ja joustavuuden lisääminen
- Oikeudellinen epävarmuus
- Oikeussuojan saatavuuden ja tehokkuuden varmistaminen