

Yhteiset säännökset

Hankinta-asiakirjojen julkisuus

Viranomaisen toiminnan ja asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta säädetään julkisuuslaissa. Hankintalain 138 §:ssä säädetään asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta.

Hankintalain mukaan hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen ja asiakirjoista perittäviin maksuihin sekä asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovelletaan julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999), jos hankintayksikkö on julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen tai jos sen on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava sanottua lakia.

Julkisuuslaissa tarkoitettujen viranomaisten hankinta-asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslain nk. yleisöjulkisuutta ja asianosaisjulkisuutta koskevia säännöksiä.

Kuka on viranomainen?

Julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia ovat

1. valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset,
2. tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet,
3. valtion liikelaitokset,
4. kunnalliset viranomaiset,
5. Suomen Pankki, mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitos sekä muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset,
6. eduskunnan virastot ja laitokset,
7. Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset niiden huolehtiessa viranomaiselle kuuluvista tehtävistä maakunnassa,
8. lain tai asetuksen taikka 1,2 tai 7 kohdassa tarkoitettun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut lautakunnat, neuvottelukunnat, komiteat, toimikunnat, työryhmät, toimitusmiehet ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajat sekä muut niihin verrattavat toimielimet.

Viranomaisiin rinnastetaan myös lain tai asetuksen tai niiden nojalla annetun säännöksen perusteella julkista tehtävää hoitavat yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityiset henkilöt näiden käyttäessä julkista valtaa.

Hankintalain 138 §:ää vastaava säännös asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta löytyy vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (erityisalojen hankintalaki) 126 §:stä sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 86 §:stä.

Evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien asiakirjojen julkisuudesta säädetään kirkkolaissa.

Kaikki hankintayksiköt eivät ole julkisuuslaissa määriteltyjä viranomaisia

Muun kuin julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetun viranomaisen järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan asian käsittelemisestä ja ratkaisemisesta (hankintalaki 138.2 §).

Näin ollen myös siinä tapauksessa, että hankintayksikkö ei kuulu julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin, hankintayksikön järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuudesta sovelletaan julkisuuslain säännöksiä.

Siksi esimerkiksi julkisoikeudellisten laitosten (usein yhtiömuodossa toimivia hankintayksiköitä), sekä julkista tukea yli puolet hankintaansa saavan yksikön tulee noudattaa kyseisiä julkisuutta koskevia säännöksiä. Näiden hankintayksiköiden osalta sovellettavaksi tulee julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset, mutta eivät sen sijaan nk. yleisöjulkisuutta koskevat säännökset.

Viranomaisen asiakirja

Julkisuuslain 5 §:n mukaan julkisuuslakia sovelletaan viranomaisen hallussa oleviin kirjallisiin, kuvallisiin tai muihin tallenteisiin, niiden tallennusmuodosta riippumatta. Julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen on laatinut, taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Viranomaisen asiakirjoja ovat julkisuuslain tarkoittamassa mielessä myös hankintayksikön hankinta-asiassa vastaanottamat asiakirjat, kuten tarjoajien hankintayksikölle toimittamat tarjoukset, ehdokkaiden toimittamat ilmoittautumiset rajoitetussa menettelyssä sekä näihin liittyvät asiakirjat ja tiedustelut.

Asiakirjan julkiseksi tuleminen

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 3 §:n mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään julkisuuslain 11 §:ssä.

Julkisuuslain 6 §:ssä ja 7 §:ssä on säädetty siitä, milloin asiakirja tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetä. Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen antama tarjouspyyntö liiteasiakirjoineen tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai muulla tavalla varmennettu. Sen sijaan hankintaa koskeva tarjouksen täydennyspyyntö ja tarjousasian käsittelyä varten annetut selvitykset ja muut asiakirjat tulevat julkiseksi vasta, kun hankintasopimus asiassa on tehty (6 § 1 momentin 3 kohta).

Julkista hankintaa koskevat osallistumishakemukset, tarjoukset sekä muut hankintaa koskevat asiakirjat tulevat salassa pidettävää tietoa lukuun ottamatta julkisiksi vasta, kun sopimus on tehty (7 § 2 momentti). Tarjousten osalta on huomattava, että hankintamenettelyssä asianosaisena olevalla tulee kuitenkin olla oikeus saada tietoa tarjousasiakirjoista esimerkiksi muutoksenhakua varten jo ennen näiden tuloa yleisesti julkiseksi.

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen (nk. yleisöjulkisuus). Tiedon antaminen asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä tullut julkiseksi, on viranomaisen harkinnassa. Harkinnassa on otettava huomioon, ettei tiedon antamista saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista (julkisuuslaki 17 §). Hankintaprosessissa viranomaisen harkinta voi tulla kyseeseen hankintapäätöksen ja sopimuksen teon välisenä aikana.

Hankintapäätös tulee julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan julkiseksi päätöksen allekirjoittamisella tai varmentamisella muulla vastaavalla tavalla. Sama koskee päätöstä tarjoajan tai ehdokkaan poissulkemisesta tarjouskilpailusta sekä päätöstä hankinnan keskeyttämisestä.

Asianosaisjulkisuus

Julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tarjouskilpailuun osallistuneella tarjoajalla on siten oikeus saada tarjousasiakirjat nähtäväkseen käytännössä hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei kuitenkaan ole oikeutta julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin.

Asianosaisaseman puutuessa tarjoajalla ei ole oikeutta saada esim. muiden tarjoajien liike- tai ammattisalaisuuksiksi ilmoittamia ja tarjousvertailussa käytettyjä tietoja. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, kun tarjoaja on hankintayksikön päätöksellä suljettu pois tarjouskilpailusta, koska ei täyttänyt soveltuvuusvaatimuksia ja tarjous ei siten ole päässyt vertailuun.

Tiedon antaminen asiakirjasta

Julkisuuslain 14 §:n mukaan tiedon antamisesta asiakirjasta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle (julkisuuslaki 16 §).

Jäljennöksistä voidaan periä maksu julkisuuslain 34 §:n mukaisesti.

Hankinta-asiakirjojen salassapitoperusteista säädetään laissa

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisasiakirjoista. Lainkohdan mukaan salassapitoperusteiden mukainen salassapitovelvollisuus kohdistuu asiakirjassa olevaan salassa pidettävään tietoon, ei salassa pidettävää tietoa sisältävään asiakirjaan kokonaisuudessaan.

- liike- ja ammattisalaisuus, ml. hintatiedot

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa salassa pidettäviksi tiedoiksi säädetään valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön asiakirjat, jotka sisältävät liike- ja ammattisalaisuuksia, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi edellä mainituille tahoille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- ja ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, mikäli tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa. Liikesalaisuuksien salassapitointressi liittyy useimmiten suojaan kilpailijoita kohtaan.

Liikesalaisuudet ovat yleensä luonteeltaan teknisiä tai kaupallisia. Tavallisesti liike- ja ammattisalaisuudelta on edellytetty, että tieto osaamisesta tai teknisestä ratkaisusta sisältää jotakin uutta. Liike- ja ammattisalaisuutena ei voida pitää tietoa, joka on yleisesti tunnettu tai saatavilla julkisista lähteistä.

Laissa ei määritellä kategorisesti tai säännönmukaisesti mitään tarjousvertailussa tai hankintamenettelyssä muutoin käytettyä tai huomioitua tietoa liike- ja ammattisalaisuudeksi tai toisaalta ehdottoman luovutusvelvollisuuden piiriin. Jokaisen tiedon tai tekijän asema liike- ja ammattisalaisuutena ja siten lain suojan piirissä ratkaistaan jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen hankintayksikön ja viime kädessä toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaisulla.

Jos tarjousvertailussa vertailun kohteena olevat tarjouksen laatutekijät katsotaan yksittäistapauksessa liike- ja ammattisalaisuudeksi, on hankintayksikön pyrittävä tästä huolimatta perustelemaan tarjousvertailun lopputulos esittämällä tarjouksen laatua koskevat tiedot esimerkiksi siten yleisellä tasolla, että liike- ja ammattisalaisuudet eivät paljastu. Hankintayksikkö voi myös edellyttää, että tarjoukset annetaan tavalla, jolla niiden mahdollisesti sisältämät liike- ja ammattisalaisuudet eivät paljastu.

Esimerkiksi hinnan muodostumisen perusteet ja erityistapauksissa osahinnoittelu voivat olla liikesalaisuuksia, joita asianosaisellakaan ei ole oikeus saada.

- oikeuskäytäntöä

Unionin tuomioistuimen ratkaisussa asiassa *C-450/06, Varec*, katsottiin, että tarjoajien oikeutta tutustua tietoihin on punnittava vastakkain sen oikeuden kanssa, joka muilla taloudellisilla toimijoilla on siihen, että heidän luottamuksellisia tietojaan ja liikesalaisuuksiaan suojataan.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 11.12.2015 taltio 3660 liikesalaisuuksia ei tullut luovuttaa. Vertailu ei perustunut välittömästi liikesalaisiin tietoihin osakokonaisuuksiin jaetussa laatuvertailussa, vaan niistä annettuihin pisteisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 15.3.2016 taltio 908 asianosaisella on oikeus saada tieto toisen tarjoajan liikesalaisuutta koskevista tiedoista. Kyseisessä tapauksessa luottamuksellisia tietoja oli käytetty tarjousten vertailuperusteena.

Korkeimman hallinto-oikeiden tapauksessa KHO:2007:83 tarjousasiakirjojen sisältämiä yksikköhintoja pidettiin tarjouksen tehneen elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksina. Tapauksessa tarjouksen yksikköhinnat liittyvät X Oy:n elinkeinotoimintaan. Hintojen joutuminen kilpailevien elinkeinonharjoittajien tietoon antaisi näille kilpailuetua. X Oy halusi pitää yksikköhinnat salaisuuksinaan ja yhtiöllä on objektiivisesti arvioiden salassapitointressi. Tapauksesta ei voida kuitenkaan tehdä johtopäätöstä, että yksikköhinnat aina olisivat liikesalaisuuksia.

Tapauksessa KHO 16.5.2013 taltio 1714 oli kysymys neuvottelumenettelyssä annetun ensimmäisen tarjouksen hintatiedoista. KHO katsoi, että kysymyksessä olevista ensimmäisen tarjouksen osakokonaisuuksien hinnoista ei käy ilmi hintojen määrittelyperusteita tai muitakaan sellaisia teknisen liike- ja ammattisalaisuuden suojaan kuuluvia tietoja, joiden joutumisesta kilpailevan elinkeinonharjoittajan tietoon voisi katsoa aiheutuvan kilpailuetua. Tarjoukseen lopulliset vastaavat hintatiedot ovat jo tietoja pyytäneen toisen tarjoajan käytössä. Tarjousten osakokonaisuuksien hinnoille ei voida katsoa objektiivisesti arvioiden olevan salassapitointressiä ja valittajalle on annettava niistä tieto.

Salassapidettävyyden arviointi

Hankinta-asiakirjat voivat sisältää muutakin julkisuuslain 24.1 §:n tai erityislain nojalla salassa pidettävää tietoa.

Hankintayksikön voi olla vaikea määritellä, sisältävätkö tarjoajien ja ehdokkaiden toimittamat asiakirjat liikesalaisuuksia. Tämän vuoksi hankintayksikön tulee jo tarjouspyynnössä edellyttää tarjoajia merkitsemään tarjousasiakirjoihin, mitä tarjoaja itse katsoo julkisuuslain mukaisiksi liike- ja ammattisalaisuusiksi. Hankintayksikkö ei ole kuitenkaan hankinnassaan sidottu tarjoajan omaan ilmoitukseen liike- ja ammattisalaisuudesta. Päätöksen asiakirjan tai tiedon salassapidosta taikka julkisuudesta tulee perustua aina hankintayksikön omaan harkintaan.

Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomainen voi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se, jonka suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty antaa luovutukselle suostumuksen.

Hankintayksikön päätökseen, jolla on ratkaistu tiedon saantia asiakirjasta koskeva asia, saa

hakea muutosta julkisuuslain 33 §:n mukaisesti. Toimivaltainen hallinto-oikeus käsittelemään muun kuin viranomaisena toimivan hankintayksikön päätöksestä tehdyn valituksen, on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirin alueella hankintayksikkö sijaitsee.