

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
17.5.2011
Taltionumero
1338
Diaarinumero
2938/3/07

Asia Julkista hankintaa koskeva valitus

Valittaja Hakija

Päätös, josta valitetaan

Markkinaoikeuden päätös 12.9.2007 nro 320/2007

Tarjouspyyntö ja hankintapäätös

Hankintayksikkö A, hankintayksikkö B ja hankintayksikkö C ovat pyytäneet 24.6.2004 päivätyllä tarjouspyynnöllään ja sen 12.10.2004 päivätyllä tarkennuksella tarjouksia terveydenhuollon neuvontapalvelun järjestämisestä ajalle 1.6.2005–31.12.2007.

Hankintayksikköjen asettama hankintaa valmisteleva työryhmä on kokouksessaan 19.11.2004 todennut, ettei yhtään saadusta neljästä tarjouksesta voida hyväksyä, ja päättänyt järjestää uuden tarjouskilpailun.

Hankintayksiköt ovat pyytäneet 7.4.2005 päivätyllä tarjouspyynnöllään (188/2005) tarjouksia terveydenhuollon neuvontapalvelun järjestämisestä vuodeksi 2006. Tarjouspyynnössä on varattu mahdollisuus sopimuskauden jatkamiseen enintään kolmella optiovuodella. Tarjouksia on saatu kolme.

Hankintayksikkö A on päätöksellään 7.6.2005 § 108, *hankintayksikkö B* päätöksellään 20.6.2005 § 119 ja *hankintayksikkö C* päätöksellään 22.8.2005 § 102 valinnut terveydenhuollon neuvontapalvelun toimittajaksi voittajan. Hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on ollut noin 485 000 euroa vuodessa.

Hankintayksiköt ja voittaja ovat allekirjoittaneet hankintasopimuksen 22.5.2006.

Hakemus markkinaoikeudelle

Hakija on markkinaoikeudelle tekemässään hakemuksessa vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa edellä mainitut hankintapäätökset ja velvoittaa hankintayksiköt korjaamaan virheellisen menettelynsä määrämällä hankintayksiköt tilaamaan tarjouspyynnössä tarkoitetut terveydenhuollon

neuvontapalvelut hakijalta ensisijaisesti ensimmäisen tarjouskierroksen perusteella tai toissijaisesti toisen tarjouskierroksen perusteella. Toissijaisesti hakija on vaatinut, että hankintayksiköt veloitetaan suorittamaan sille hyvitysmaksuna enintään 500 000 euroa korkoineen. Lisäksi hakija on vaatinut arvonlisäverollisten oikeudenkäyntikulujensa korvaamista 3 403,56 eurolla korkoineen. Hakija on edelleen vaatinut, että markkinaoikeus järjestää asiassa suullisen käsittelyn todistajien kuulemiseksi.

Markkinaoikeuden ratkaisu

Markkinaoikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt pyynnön suullisen käsittelyn toimittamiseksi ja hakemuksen sekä hankintayksiköiden sekä voittajan oikeudenkäyntikuluvaatimuksen. Markkinaoikeus on velvoittanut hankintayksiköt korvaamaan hakijan oikeudenkäyntikulut 2 000 eurolla laillisine viivästyskorkoineen.

Markkinaoikeus on lausunut ratkaisunsa perusteluina seuraavaa:

Suullinen käsittely

Hakija on pyytänyt suullisen käsittelyn järjestämistä asiassa henkilötodistelun vastaanottamiseksi. Hankintayksiköt ovat vastustaneet suullisen käsittelyn järjestämistä.

Markkinaoikeus katsoo, että kysymyksessä olevan asian tosiseikat ovat tulleet asiakirja-aineiston perusteella riittävästi selvitettyiksi niiden oikeudellista arviointia varten. Koska asian selvittämiseksi ei näin ollen ole tarpeen järjestää suullista käsittelyä, markkinaoikeus ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 37 §:n hylkää hakijan vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta.

Hankintamenettely

Hankintamenettely on aloitettu ennen 1.6.2007. Asiaan sovelletaan siten julkisista hankinnoista annetun lain 1505/1992 (jäljempänä hankintalaki) säännöksiä sellaisina kuin ne olivat julkisista hankinnoista annetun lain 348/2007 tullessa voimaan.

Hankinnassa noudatettua menettelyä tulee arvioida ottaen huomioon hankintalain 1 §:n 1 momentissa ilmaistu lain tarkoitus, joka on tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaaminen. Hankintalain 6 §:n 3 momentin mukaan ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättä kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa.

Hankintayksikön edustajan riippumattomuus

Hakija on katsonut, ettei hankintayksikkö C:n johtaja ole voinut toimia riippumattomasti hankintamenettelyssä, koska hän on voittaneen tarjoajan toimitusjohtajan isä.

Hankintalaissa ei ole hankintamenettelyyn osallistuvan henkilöstön esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Hankintayksikön menettelyä tulee tältä osin arvioida hankintalain 6 §:n 3 momentissa säädetyn tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimuksen perusteella. Tässä tapauksessa ratkaistavana on näin ollen hakijan väitteen johdosta kysymys siitä, onko hankintayksikkö C:n johtajan osallistuminen hankintamenettelyyn johtanut hakijaa syrjivään tai muutoin epätasapuoliseen kohteluun, taikka ainakin vaarantanut tarjoajien tasapuolista kohtelua tarjouskilpailussa.

Hankintayksikkö C:n hallituksen kokouspöytäkirjasta 22.8.2005 7/2005 102 § on käynyt ilmi, että sairaanhoitopiirin johtaja on poistunut kyseisestä kokouksesta ennen puhelinneuvontapalveluiden vertailutaulukon jakamista hallituksen jäsenille, hankinnasta käytyä keskustelua, johtajaylilääkärin tekemää esitystä ja varsinaista päätöksentekoa.

Ottaen huomioon mitä edellä on todettu pöytäkirjan 22.8.2005 sisällöstä, asiassa ei ole ilmennyt, että kyseisen sairaanhoitopiirin johtaja olisi osallistunut hankintamenettelyn valmisteluun tai päätöksentekoon. Hankintapäätöksen perusteena ollut esitys on valmisteltu työryhmässä, jonka jäsenenä sanotun sairaanhoitopiirin johtaja ei ole ollut. Markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksikkö C:n menettely ole vaarantanut hankintalain 6 §:n 3 momentin mukaista tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hakija on esittänyt, että 24.6.2004 aloitetun tarjouskilpailun keskeyttämiselle ja hankinnan jatkamiselle 7.4.2005 päivätyllä uudella tarjouspyynnöllä ei ole ollut asiallisia perusteita.

Asiassa on siten kysymys siitä, ovatko hankintayksiköt voineet keskeyttää aloittamansa tarjouskilpailun hankintaa tekemättä.

Hankintalaissa ei ole annettu nimenomaisia säännöksiä aloitetun hankintamenettelyn keskeyttämisestä hankintaa tekemättä.

Myöskään yhteisön oikeuden julkisia palveluhankintoja koskevissa säännöissä ei ole muuta mainintaa kilpailutetun

hankinnan tekemättä jättämisestä kuin neuvoston julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 92/50/ETY 12 artiklan 2 kohta, jossa säädetään, että päätettyään olla tekemättä tarjouskilpailun kohteena ollutta sopimusta tai päätettyään aloittaa menettelyn uudelleen hankintaviranomaisen on ilmoitettava ehdokkaille ja tarjoajille päätöksensä perusteet. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (asia C-27/98, Fracasso ja Leitschutz, tuomio 16.9.1999, Kok. 1999, s. I-5697, asia C-92/00, HI, tuomio 18.6.2002, Kok. 2002, s. I-5553 sekä asia C-244/02, Kauppatalo Hansel Oy, määräys 16.10.2003, Kok. 2003, s. I-12139) on katsottu, ettei tämä kuitenkaan tarkoita, että kyseisen hankintaviranomaisen olisi saatettava sopimusten tekomenettely päätökseen tai että hankinnan keskeyttäminen edellyttäisi vakavien tai poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa. Hankintaviranomaisen on kuitenkin keskeytyspäätöksen tehdessään noudatettava julkisia hankintoja koskevia yhteisön oikeuden perussääntöjä, kuten muun ohella kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita.

Korkein hallinto-oikeus on 28.9.2006 antamassaan päätöksessä nro 2514 todennut, ettei hankintayksikön suorittamaa hankintamenettelyn keskeyttämistä voitu pitää julkisista hankinnoista annettujen säännösten vastaisena, kun hankintayksikön suorittama tarjouskilpailun keskeyttäminen oli perustunut todellisiin syihin. Hankintayksikkö ei hankintamenettelyn keskeyttäessään ollut menetellyt hakijaa syrjivästi.

Hankintaa valmistellut työryhmä on 19.11.2004 tekemässään päätöksessä perustellut keskeyttämistä kaupungin X seutukunnan vastaavankaltaisella hankkeella, sen sisältöselvittelyllä ja aikataululla sekä lainsäädännön tarkentumisella, jonka vuoksi on tullut ottaa erityisesti huomioon yhteys ajanvarausjärjestelmään ja merkinnät potilastietojärjestelmiin.

Valmistelutyöryhmän loppuraportissa 30.5.2005 on edelleen perusteltu hankintamenettelyn keskeyttämistä kaupungin X seutukunnan hankkeen sisältöselvittelyllä ja aikatauluilla. Hankintayksikkö C ei olisi lainkaan mukana hankinnassa, ja tämä nostaisi oleellisesti hankintayksikkö A:n ja hankintayksikkö B:n puhelukustannuksia. Lisäksi loppuraportissa on kaupunki X:n seudun hankkeen todettu sisältävän yhteydensaannin potilastietojärjestelmiin, mikä on sisältynyt 26.4.2004 aloitetun hankinnan tarjouspyyntöön vain jatkokehitystyönä. Asiaa on todettu vielä määrittävän kaupunki X:n seudun hankkeessa, ja sen vuoksi aikataulu viivästyy siten, että uusi hankintamenettely on tarpeellinen.

Hankintayksiköt ovat lisäksi markkinaoikeudelle täsmentäneet keskeyttämispäätöksessä mainittuja perusteluja esittämällä selvitystä siitä, että kansanterveyslain muutokset ja siihen liittyvän asetuksen hoitoon pääsyn toteuttamisesta ja alueellisesta yhteistyöstä (1019/2004) antaminen 25.11.2004 muuttivat hankinnan kohdetta salliessaan hoidon tarpeen arvioinnin suorittamisen myös puhelimitse.

Asiassa ei ole ilmennyt, etteivät edellä mainituissa hankintayksikköjen päätöksissä ja markkinaoikeudessa ilmoitetut syyt hankintamenettelyn keskeyttämiselle olisi olleet todellisia. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt, että hankintayksikköjen päätöksen keskeyttää hankinta mainitsemillaan perusteilla olisi katsottava merkinneen, että hankintayksiköt olisivat menettelleet hakijaa tai muita tarjoajia kohtaan syrjivästi tai muutoinkaan epätasapuolisesti.

Edellä esitetty huomioon ottaen markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksikköjen ole katsottava menettelleen hankintalain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti, kun ne ovat 19.11.2004 keskeyttäneet hankintamenettelyn ja 7.4.2005 päivättyllä tarjouspyynnöllään käynnistäneet uuden terveydenhuollon neuvontapalveluita käsittävän hankintamenettelyn.

Arviointiperusteet ja niiden painoarvot

Hakija on esittänyt, että 7.4.2005 päivättyssä tarjouspyynnössä laadun arviointiperusteet on esitetty epäselvästi, ja että hankintayksiköt ovat toimineet hakijaa syrjivästi muuttaessaan tarjousten kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteita uudessa tarjouspyynnössä enemmän laatuun painottuviksi.

Hankinta on tehtävä hankintalain 7 §:n 1 momentin mukaan mahdollisimman edullisesti. Tarjouksista tulee hyväksyä kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin.

Hankintayksiköllä on harkintavaltaa tarjousta valittaessa sovellettavien kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteiden ja niiden mahdollisen painotuksen määrittämisessä. Kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteina tulee kuitenkin käyttää sellaisia seikkoja, joiden perusteella voidaan selvittää, mikä tarjouksista on hankintayksikön kannalta taloudellisesti edullisin. Arviointiperusteiden tulee lisäksi liittyä hankinnan kohteeseen ja olla luonteeltaan syrjimättömiä. Arviointiperusteet eivät myöskään saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta vapautta tarjousten vertailun toteuttamisessa.

Hankintamenettelyn avoimuus ja tasapuolisuus edellyttävät, että tarjoajat tietävät jo tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla

on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. Tarjouskilpailuun osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi hankinnan kohde ja tarjouksen valintaan vaikuttavat seikat on kuvattava tarjouspyynnössä sellaisella tarkkuudella, että tarjouspyyntö tuottaa yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia.

Hankintamenettely, joka on aloitettu 24.6.2004 päivätyllä tarjouspyynnöllä, on keskeytetty 19.11.2004 ja 7.4.2005 on käynnistetty uusi erillinen hankintamenettely.

Tarjouspyynnön 7.4.2005 mukaan tarjouksen valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellinen edullisuus, jonka arviointiperusteiksi on ilmoitettu käyttöönottovaiheen hinta 15 prosentin painoarvolla, neuvontapalvelun hinta 45 prosentin painoarvolla ja palvelun laatu 40 prosentin painoarvolla. Tarjouspyynnössä on edelleen yksilöity neuvontapalvelun hinnan osalta alle 300 000 puhelun vuosihinnalle ja yli 300 000 puhelun vuosihinnalle kummallekin 22,5 prosentin painoarvot. Lisäksi laadun arviointiperusteiksi on ilmoitettu tarjoajan kyky ja asiantuntemus tuottaa palvelua ja siihen liittyviä kehittämispalveluja (referenssit, laatujärjestelmät/- todistukset, palvelun sisältökuvaukset), tiedostot, tekninen ratkaisu sekä tekninen asiantuntemus, henkilökunta ja asiakaspalautejärjestelmä.

Markkinaoikeus katsoo, että tarjousten kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteet on esitetty 7.4.2005 päivätyssä tarjouspyynnössä sillä tavoin yksilöidysti, että tarjoajat ovat niiden perusteella voineet tarjouksia laatiessaan tietää, millä seikoilla on merkitystä tarjouksia vertailtaessa, eivätkä arviointiperusteet ole jättäneet hankintayksikölle rajoittamatonta vapautta tarjousvertailun toteuttamisessa. Hankintayksiköiden ei siten voida katsoa menetelleen hakijaa tai muitakaan tarjoajia syrjivästi tai epätasapuolisesti arviointiperusteita ja niiden painoarvoja asettaessaan. Markkinaoikeus on edellä katsonut, etteivät hankintayksiköt ole menettäneet hankintalain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti, kun ne ovat 19.11.2004 keskeyttäneet hankintamenettelyn ja 7.4.2005 päivätyllä tarjouspyynnöllään käynnistäneet uuden terveydenhuollon neuvontapalveluita käsittävän hankintamenettelyn. Näin ollen 7.4.2005 päivätyn tarjouspyynnön hankintalainsäädännön mukaisuutta ei anna aiheutta arvioida toisin se seikka, että hankintayksiköt ovat uudessa tarjouspyynnössä painottaneet vanhaa tarjouspyyntöä enemmän laadun merkitystä tarjousten kokonaistaloudellisen edullisuuden arvioinnissa.

Hankintapäätöksen perusteleminen

Hakija on esittänyt, ettei hankintapäätöksestä käy ilmi laatupisteytyksenperusteet.

Hankintayksikön on tehtävä hankintalain 7 a §:n 1 momentin mukaan tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Säännöksen esitöissä (HE 237/2004 vp) on mainittu, että päätöksen tulisi sisältää olennaiset tiedot tarjouskilpailun ratkaisemisesta sekä siihen vaikuttaneista keskeisistä seikoista, joita ovat muun muassa tarjouksen valintaperusteet ja niiden soveltamistapa.

Tarjouksen valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellinen edullisuus edellä kuvatuilla arviointiperusteilla.

Valmistelutyöryhmän loppuraportissa on todettu hintojen ja laadun perusteella laadittujen vertailutaulukoiden pohjalta voittajan tarjous kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi.

Loppuraportin liitteenä on ollut 24-kohtainen vertailuasiakirja. Vertailuasiakirjasta ilmenee, että hankintayksiköt ovat vertailleet saatuja tarjouksia kaikkien tarjouspyynnössä ilmoitettujen kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteiden osalta. Vertailuasiakirjasta ilmenee edelleen, että hakija on saanut laadun osalta 10 pistettä ja voittanut sekä kolmas yhtiö täydet 40 pistettä. Vertailuasiakirjaan on koottu ainoastaan tietoja tarjoajien tarjousten sisällöstä. Esimerkiksi tarjouspyynnön mukaan laadun arviointiin liittyneiden palvelukuvauksen ja palveluntuottajan valmiuden osalta vertailuasiakirjassa on ainoastaan todettu, kuinka monella sivulla kyseisiä seikkoja on kussakin tarjouksessa käsitelty. Vertailuasiakirjasta ei hintavertailua lukuun ottamatta ilmene, miten arviointiperusteita on sovellettu, kuinka paljon pisteitä tarjoajille on kunkin laadun arviointiperusteen osalta annettu ja mihin annetut pisteet ja tarjousten keskinäinen vertailu ovat perustuneet. Hankintapäätöksen perustelut ovat siten laatuvertailun osalta puutteelliset. Markkinaoikeus katsoo kuitenkin, että vaikka hankintapäätös on perusteluiltaan puutteellinen, tällä seikalla ei voida katsoa olevan vaikutusta hankintamenettelyn lopputulokseen. Hakemus on näin ollen hylättävä.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Hakija on valituksessaan vaatinut markkinaoikeuden päätöksen kumoamista ja asian palauttamista markkinaoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Toissijaisesti yhtiö on vaatinut, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely ja että hankintayksiköt määrätään maksamaan hyvitysmaksua yhteisvastuullisesti enintään 500 000 euroa viivästyskorkoineen. Yhtiö on vaatinut, että joka tapauksessa hankintayksiköt on määrättävä korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

laillisine viivästyskorkeineen. Yhtiö on lausunut valituksessaan muun ohella seuraavaa:

Suullista käsittelyä koskeva vaatimus

Markkinaoikeus on perusteettomasti hylännyt valittajayhtiön vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta. Toisin kuin markkinaoikeus on katsonut, tosiseikat eivät ole tulleet asiakirja-aineiston perusteella riittävästi selvitettyiksi eikä markkinaoikeus ole yksilöinyt, mitä asiakirja-aineistoa se on tarkoittanut vaatimuksen hylätessään. Pelkästään asiakirja-aineiston perusteella ei voida arvioida, onko tarjouskilpailun keskeyttäminen perustunut todellisiin syihin. Asiakirja-aineiston perusteella ei voida tehdä myöskään päätelmiä siitä, miksi arviointiperusteiden painoarvot ovat muuttuneet. Markkinaoikeus ei ole antanut valittajayhtiölle mahdollisuutta suullisessa käsittelyssä osoittaa, ettei hankintayksikköjen viittaamalla asiakirja-aineistolla ole sellaista merkitystä, mitä hankintayksiköt ovat väittäneet. Toisaalta markkinaoikeus on sivuuttanut valittajayhtiön esittämän kirjallisen selvityksen asiassa. Hankintamenettelyyn osallistuvien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu ei ole toteutunut.

Todistajiksi nimettyjä henkilöitä on tarkoitus kuulla muun ohella sen selvittämiseksi, ettei hankintamenettelyn keskeyttämiselle ole ollut asiallisia perusteita, että tarjouspyyntöjen sisältö ei olennaisilta osin poikkea toisistaan ja että valittajayhtiön laatu ei olennaiselta osin ole poikennut toimittajaksi valitun palvelun laadusta. Lisäksi todistajat kertovat valittajayhtiölle välittömästi ensimmäisen tarjousmenettelyn jälkeen suullisesti kerrotuista hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteluista. Ratkaistavat asiat ovat laajuudeltaan ja tekniseltä asiainsisällöltään sellaisia, ettei niitä ole mahdollista ratkaista oikeudellisesti perustelulla tavalla ilman suullista käsittelyä.

Markkinaoikeus ei ole myöskään ottanut kantaa siihen, milloin hankintayksiköt ovat väittämänsä tavoin saaneet tietoonsa sellaisia seikkoja, jotka saattavat muuttaa hankinnan kohdetta. Mikäli vastoin valittajayhtiön käsitystä katsottaisiin, että uusi hankintamenettely on ollut perusteltu, valittajayhtiö on vaatinut korvausta myös sillä perusteella, että ensimmäinen hankintamenettely on hankintayksikköjen laiminlyöntien vuoksi ollut tosiasiallisesti tarpeeton. Tältä osin markkinaoikeuden päätös on myös puutteellinen.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hankinnan keskeytyspäätöksen tekeminen on syrjinyt tarjoajia. Uuden tarjouskierron järjestämiselle ei ole esitetty asiallisia perusteita. Se, että tarjoukset on tosiasiallisesti pyydetty samasta hankinnan kohteesta, osoittaa pätevien

perusteiden puuttumista ja pyrkimystä kiellettyyn jälkitinkimiseen. Ensimmäisen hankintamenettelyn tarjousten hylkäämisen perusteluissa ei ole ainakaan suoranaisesti vedottu markkinaoikeuden päätöksessä todettuun "hoidon tarpeen arviointiin".

Viittaus kaupunki X:n seutukunnan vastaavanlaiseen hankkeeseen on perusteeton ja harhaanjohtava. Kaupunki X:n seutukunta kuuluu jäsenenä hankintayksikkö C:hen, joten kaupunki X:n seutukunnan voidaan katsoa olleen mukana ensimmäisen hankintamenettelyn vireille laittaneissa hankintayksiköissä. Kaupunki X:n seutukunnan hanke on tullut tarjouspyyntömenettelyn aikana joka tapauksessa hankintayksiköiden tietoon. Mikäli hankintayksiköt ovat tienneet, että tarjouspyyntö on ollut riittämätön, niiden olisi tullut tiedottaa siitä välittömästi tarjoajia, jotta nämä olisivat välttyneet tarpeettomilta kuluilta.

Markkinaoikeuden päätöksen perusteluissa on todettu, että hankintayksikkö C ei olisi tietyissä tapauksissa mukana hankinnassa. Markkinaoikeus ei ole kuitenkaan selvittänyt, millä perusteella hankintayksikkö C:llä olisi ollut mahdollisuus jättäytyä pois hankintamenettelystä, jossa se on ollut alusta alkaen osallisena.

Tarjouspyyntöjen vertailu osoittaa palvelujen sisällön olevan olennaisilta osin samansisältöinen. Tarjouspyynnöt eroavat tosiasiallisesti toisistaan vain siltä osin, että potilaskuljetusten huomioon ottaminen puuttuu toiselta tarjouskierrokselta sekä arviointiperusteiden painotusarvot ovat olennaisesti muuttuneet. Uuden hankintamenettelyn järjestäminen ei ole ollut välttämätöntä, vaan päätös olisi voitu tehdä ensimmäisen hankintamenettelyn tarjouspyynnön perusteella.

Hoidon tarpeen arviointia koskeva muutos on aiheuttanut ainoastaan sen, että puhelinneuvontaa antavien terveydenhuollon asiantuntijoiden tulee tarvittaessa tehdä myös hoidon tarpeen arviointi. Ensimmäisessä hankintamenettelyssä tarjottu palvelu on sisältänyt kuitenkin sen, että puhelimeen vastaavan terveydenhuollon asiantuntijan täytyy tosiasiaassa ottaa kantaa myös hoidon tarpeen arviointiin. Tarjotussa palvelussa käytettyyn tekniikkaan tällä ei ole juurikaan merkitystä. Muutos on siten liittynyt henkilöstön ohjaamiseen. Hoidon tarpeen arvioinnin kokonaismerkityksen vähäisyyttä osoittaa myös se, että hyväksytyyn toimittajan tarjous on hinnaltaan olennaisesti alentunut uuden hankintamenettelyn perusteella annetussa tarjouksessa samoin kuin valittajayhtiökin on alentanut uudessa tarjouksessa omaa hintaansa.

Valittajayhtiö on jo ensimmäisessä tarjouksessaan lupautunut integroitua olemassa oleviin tietojärjestelmiin, joten

potilastietojen käyttömahdollisuus on jo alkuperäisessä tarjouksessa ollut olemassa. Valittajayhtiö on tarjouksessaan ilmoittanut, että sen terveydenhuollon tuntemus ja lääkäripalvelut perustuvat 24hSairaala-konseptiin ja Advisor Boardin lääkärijäseniin ja muihin terveydenhuollon asiantuntijajäseniin. Hoidon tarpeen arvioinnin lisääminen tarjouspyyntöön ei ole voinut olla perusteena sille, että hankinnan kohteesta piti järjestää uusi hankintamenettely.

Mikäli joitakin vähäisiä muutoksia hankinnan kohteeseen olisi sisällytetty, tarjoajia olisi voitu pyytää täsmentämään tarjouksiaan hankittavan palvelun sisältöön tekemiensä muutosten perusteella.

Mikäli vastoin valittajayhtiön käsitystä kuitenkin katsottaisiin, että hankintayksiköillä olisi ollut oikeus kieltäytyä tarjousten hyväksynnästä, ensimmäinen tarjouskierros on ollut tarpeeton ja hankintayksiköt ovat olleet siitä tietoisia ennen hankintamenettelyn päättymistä. Tästä perusteettomasta hankintamenettelystä on aiheutunut hakijalle tarpeettomia kustannuksia. Tälläkin perusteella valittajayhtiöllä on oikeus saada hyvitys virheellisestä hankintamenettelystä.

Laadun painoarvon muuttaminen uudessa hankintamenettelyssä

Asiassa ei ole esitetty mitään sellaista seikkaa, joka olisi oikeuttanut hankintayksiköt muuttamaan laadun ja hinnan keskinäistä painoarvoa. Tämä arviointiperusteiden painoarvoa koskeva muutos on tehty sen jälkeen, kun hankintayksiköt ovat olleet tietoisia ensimmäisessä hankintamenettelyssä annetuista tarjouksista. Tällä päätöksellä on selvästi syrjitty hinnaltaan edullisinta tarjoajaa eli valittajayhtiötä. Hoidon tarpeen arvioinnin sisällyttäminen hankintaan ei ole voinut aiheuttaa sitä, että laadun painoarvo olisi pitänyt muuttua 15 prosentista 40 prosenttiin. Tältäkin osin laatu on tullut arvioida ainoastaan aikaisemmin esitettyjen henkilöresurssien perusteella. Hankintayksiköt eivät ole ennen tätä valitusprosessia vedonneet valittajayhtiön tarjouksen väitettyyn olennaiseen laatuun puutteeseen.

Laatua koskevan painotuksen merkittävän lisäämisen taustalla onkin todennäköisesti ollut se, että ensimmäisen hankintamenettelyn perusteella kokonaistaloudellisesti parhaan tarjouksen on jättänyt valittajayhtiö, jota hankintayksiköt eivät ole halunneet valita toimittajaksi. Tämä on johtanut siihen, että arviointiperusteita oli muutettava ja järjestettävä uusi hankintamenettely. Uudet arviointiperusteet suosivat voittajaa.

Hankintamenettelyn uusimiselle ei hankintayksikköjen työryhmän loppuraportista ilmene muuta todellista syytä kuin

hankintayksikkö C:n uhkaus irrottautua hankkeesta, mikäli uutta hankintamenettelyä ei järjestetä. Valittajayhtiön edustajalle on ilmoitettu uudesta tarjouskierrroksesta välittömästi tarjousten hylkäämisen jälkeen. Valitun toimittajan toimitusjohtaja ja todennäköisesti yhtiön omistaja on ollut hankintayksikkö C:n johtajan poika.

Tarjousvertailu ja hankintapäätöksen perusteleminen

Markkinaoikeus on katsonut, että hankintapäätöksen perustelut ovat laatuvertailun osalta puutteelliset. Perustelujen puutteellisuuden vuoksi valittajayhtiö ei ole voinut arvioida, millä perusteella kilpaileva tarjoaja on saanut vertailussa valittajayhtiötä enemmän pisteitä. Asiassa on jäänyt epäselväksi se, millä perusteella markkinaoikeus on päätenyt siihen, että tällä seikalla ei voida katsoa olevan vaikutusta hankintamenettelyn lopputulokseen. Seikalla on nimenomaisesti ollut merkitystä hankintamenettelyn lopputulokseen ja on kohtuutonta, että valittajayhtiö ei voi tässä tapauksessa yksilöidysti verrata laatuarviointia sen ja hyväksytyyn toimittajan välillä. Uudessa tarjousmenettelyssä työryhmä on päätenyt pisteytykseen, jonka mukaan valittajayhtiön tarjous oli heikoin. Hankintayksiköt päätyivät tulokseen lähinnä laatuun liittyvien seikkojen erilaisesta painotuksesta johtuen. Aineistosta ei ilmene, mihin laatuun liittyvän vertailun perusteet nojautuvat, ja miten lopputuloksena ilmenevään pisteytykseen on päädytty. Työryhmän ja hankintayksikköjen tekemät laatua koskevat johtopäätökset ovat virheellisiä ja osittain ristiriitaisia. Valittajayhtiön tarjousta on alhaisimman hinnan perusteella pidettävä myös kokonaistaloudellisesti edullisimpana.

Hankintayksiköt (jäljempänä myös sairaanhoitopiirit) ovat selityksessään kiistäneet hakijan vaatimukset. Sairaanhoitopiirit ovat vaatineet, että korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen ja määrää hakijan korvaamaan sairaanhoitopiirien oikeudenkäyntikulut 2 500 eurolla. Sairaanhoitopiirit ovat lausuneet muun ohella seuraavaa:

Suullista käsittelyä koskeva vaatimus

Sairaanhoitopiirit ovat pitäneet suullisen käsittelyn toimittamista asiassa tarpeettomana. Asian tosiseikat ovat tulleet asiakirja-aineiston perusteella riittävästi selvitettyiksi.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Todelliset syyt hankintamenettelyn keskeyttämiselle ja uuden hankintamenettelyn käynnistämiseksi ovat tulleet asiakirja-aineiston perusteella näytetyiksi. Tarjouspyynnön todellinen sisältö oli muuttunut, koska siihen on sisällytetty hoidon

tarpeen arviointi, joka edellytti muun muassa liittymien rakentamista eri potilastietojärjestelmiin.

Kaupunki X:n seutukunta ei ole hankintayksikkö C:n jäsen. Kaupunki X:n seutukunta on kymmenen kunnan muodostama alueyhteistyöorganisaatio, kun taas sairaanhoitopiirin jäseniä ovat hankintayksikön alueen yksittäiset kunnat. Sairaanhoitopiiri ja sen jäsenkunnat ovat erillisiä oikeushenkilöitä, joilla on oma päätöksentekonsa ja toimintasuunnittelunsa.

Hankintayksikkö C tuli hankinnan valmisteluun mukaan aivan loppuvaiheessa. Kaupunki X:n seudun kunnat teettivät syksyllä 2004 laajan kartoituksen perusterveydenhuollon puhelinneuvonnan tilasta. Tämä hanke ja meneillään ollut kartoitus tulivat sairaanhoitopiirien tietoon vasta tarjouspyynnön lähettämisen jälkeen. Tekeillä olleesta tutkimuksesta arvioitiin saatavan niin paljon uutta tietoa hankintamenettelyn pohjaksi, että uuden tarjouspyynnön laatimista pidettiin jo näiden tutkimustietojen perusteella tarpeellisena. Toisaalta kaupunki X:n seudun kuntien suunnitelmassa oli käynnistää puhelinneuvontapalvelu vasta määrittelytutkimuksen jälkeen, joten nämä kunnat eivät olleet valmiita osallistumaan vielä loppuvuodesta 2004 tehtävään hankintaan. Kyse ei ollut hankintayksikkö C:n vaan eräiden sen jäsenkuntien tilanteesta. Määrittelytutkimuksen tuloksia myös käytettiin uutta tarjouspyyntöä valmisteltaessa. Hankintayksiköt tiedottivat tarjoajille tarjouspyynnön riittämättömyydestä välittömästi sen jälkeen, kun perusteet siihen olivat hankintayksiköiden tiedossa eli heti 19.11.2004 pidetyn valmistelutyöryhmän kokouksen jälkeen.

Tarjouspyyntöjen olennainen ero on, että jälkimmäisessä tarjouspyynnössä kohta "ohjaavat ajanvarauspalvelut" on tarkennettu "sisältää hoidon tarpeen arvioinnin". Hoitoon pääsyn toteuttamisesta ja alueellisesta yhteistyöstä annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti hoidon tarpeen arviointi edellyttää yhteyttä terveyskeskusten potilastietojärjestelmiin. Hoidon tarpeen arviointia suorittavan terveydenhuollon ammattihenkilön tulee nähdä soittajan sairauskertomustiedot kyetäkseen tekemään mainitun asetuksen mukaisen hoidon tarpeen arvioinnin. Vuoden 2004 tarjouspyynnön mukaisessa yleisneuvonnassa annettavat hoito-ohjeet perustuivat vain soittajalta itseltään saatuihin tietoihin. Lakisääteisessä hoidon tarpeen arvioinnissa pohjana ovat soittajan itsensä antamien tietojen lisäksi hänen potilaskertomustietonsa. Lisäksi asetuksen mukaisesta hoidon tarpeen arvioinnista tulee tehdä merkinnät potilastietojärjestelmään. Näillä kahdella palvelulla on aivan olennainen ero sisällön ja myös palvelun tarjoajan vastuun kannalta.

Vuoden 2004 tarjouspyynnössä ei edellytetty tarjoajan esittävän, kuinka toiminnan edellyttämät yhteydet potilasasiakirjoihin (= potilastietojärjestelmiin) järjestetään ja teknisesti toteutetaan, vaan tätä edellytettiin vasta vuoden 2005 tarjouspyynnössä.

Laadun painoarvon muuttaminen uudessa hankintamenettelyssä

Asetukseen kirjattu mahdollisuus lakisääteisen hoidon tarpeen arvioinnin suorittamiseen puhelinpalveluna johti siihen, että vuoden 2004 tarjouspyynnön mukainen palvelu osoittautui riittämättömäksi ja osittain tarpeettomaksikin. Vuoden 2005 tarjouspyynnössä palvelun sisältöön lisättiin hoidon tarpeen arviointi, jolloin palvelu muuttui olennaisesti vuoden 2004 tarjouspyyntöä vaativammaksi. Tämän vuoksi osoittautui tarpeelliseksi painottaa palvelun laatua enemmän kuin vuoden 2004 tarjouspyynnössä. Hoidon tarpeen arviointi edellyttää yhteyttä potilastietojärjestelmiin, joka oli olennainen osa palvelun muuttumista aiempaa vaativammaksi.

Valittajayhtiön väite siitä, että tarjouspyyntö olisi uusittu johtuen hankintayksikkö C:n ”uhkauksesta” on virheellinen ja loukkaava. Kaupunki X:n seutukunnan hankkeen yhdistäminen sairaanhoitopiirien hankkeeseen oli kaikkien sairaanhoitopiirien mielestä järkevää. Uuden tarjouspyynnön lähettäminen oli valmistelutyöryhmän yksimielinen päätös ja kaikki sairaanhoitopiirit olivat asiasta samaa mieltä. Voittajan toimitusjohtajan ja hankintayksikkö C:n johtajan sukulaisuudella ei ole ollut vaikutusta asiaan.

Valittajayhtiö esittää vaatineensa korvausta myös sillä perusteella, että ensimmäinen hakumenettely olisi ollut tosiasiaa tarpeeton. Olosuhteet ovat ensimmäisen tarjouspyynnön lähettämisen jälkeen muuttuneet hankintayksiköistä riippumattomista syistä, joten tämä vaatimus on perusteeton.

Tarjousvertailu ja hankintapäätöksen perusteleminen

Markkinaoikeus on katsonut, että hankintayksikön perustelut ovat laatuvertailun osalta puutteelliset. Laatuvertailu on perustunut tarjousten ja niistä tehdyn yhteenvetotiivistelmän käsittelyyn neuvontapalvelua valmistelemaan nimetyn valmistelutyöryhmän kokouksessa. Valmisteluryhmä hyväksyi yksimielisesti laatupesteytyksen lopputuloksen ennen hintatarjoustensa avaamista. Osa laatuarvion perusteista sisälsi tarjoajien salassa pidettäviksi liikesalaisuuksiksi luokittelemia tietoja, joita ei ollut mahdollista esittää valittajayhtiölle.

Tarjoajan kyvyssä ja asiantuntemuksessa tuottaa pyydettyä palvelua painotettiin asiantuntemusta terveydenhuollon

puhelinneuvontapalvelussa. Valittajayhtiöllä oli kokemusta contact center -toiminnasta, mutta ei terveydenhuollon puhelinneuvonnasta. Valittajayhtiö ilmoitti, että terveydenhuolto oli ollut toista vuotta tutkimuksen ja tuotekehityksen kohteena. Valittajayhtiön tarjouksessa liittymät eri potilastietojärjestelmiin oli esitetty puutteellisesti, vaikka tarjouspyynnössä tätä selkeästi edellytettiin. Tarjouksessa ei ollut kuvattu tietosuojaa koskevan lainsäädännön mukaisia järjestelyitä, vaikka tätä oli tarjouspyynnössä edellytetty. Tarjouspyynnössä pyydettiin kuvaamaan valmiudet sosiaalitoimen palveluiden hallintaan. Myöskään tähän ei valittajayhtiö esittänyt tarjouksessaan selkeää vastausta.

Valittajayhtiön lausumat vahvistavat valmistelutyöryhmässä muodostunutta näkemystä siitä, että valittajayhtiön tarjouksen mukainen palvelu ei olisi ollut sisällöllisesti ja laadullisesti tarjouspyynnön tasovaateita vastaava ja että valittajayhtiön tarjoaman palvelun kehittämisen tilaajien asettamalla tasolla olisi vaatinut huomattavaa kehityspanosta tilaajien puolelta, mikä olisi huomattavasti hidastanut ja osin jopa estänyt palveluitten hyödynnettävyyttä ja kattavaa käyttöönottoa.

Valittajayhtiön laatupisteiden olisi pitänyt olla vähintään 0,35 eli lähes 90 prosenttia valituksi tulleen voittajan laatupisteistä (0,40) ennen kuin sen tarjous olisi ollut kokonaistaloudellisesti edullisempi kuin voittajan tarjous. Tällaiseen laatuarviointiin päätyminen ei olisi ollut tarjouspyynnössä esitetyillä laatukriteereillä missään tapauksessa mahdollista.

Voittaja on selityksessään vaatinut, että korkein hallinto-oikeus hylkää hakijan valituksen ja velvoittaa hakijan korvaamaan voittajalle asiasta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut 1 000 euroa (alv 0) laillisine viivästyskorkeineen. Voittaja on katsonut, ettei asiassa ole tarvetta suullisen käsittelyn järjestämiselle. Voittaja on muun ohella lausunut, että voittajalla ei ole ollut minkäänlaista kontrollimahdollisuutta laatupisteiden painotuksen korottamiseen. Tällä asialla ei ole myöskään voitu suosia ketään tarjoajista, jotka ovat voineet vapaasti määrittää tarjoamansa palvelun laatutason. Väitetystä nepotismista asiassa ei ole esittää mitään näyttöä, minkä johdosta voittaja paheksuukin, että asiaan ylipäätänsä vedotaan.

Hakija on toimittanut vastaselityksen selitysten johdosta. Yhtiö on vastaselityksessään muun ohella lausunut, että hankintayksiköiden ja voittajan oikeudenkäyntikuluvaatimukset tulee perusteettomina hylätä. Valittajayhtiö ei ole kohdistanut vaatimuksia voittajaan, joten yhtiöllä ei ole asiassa enää asianosaisasemaa eikä oikeussuojan tarvetta. Voittajalla ei ole tarvetta antaa lausumaa ja lausuma tulisi jättää tutkimatta.

Valittajayhtiö on viitannut kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidonlain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta annettuun hallituksen esitykseen HE 77/2004 vp ja katsonut esityksestä olevan pääteltävissä, että hoidon tarpeen arviointi puhelimesta on ollut tarkoituksena hallituksen esityksen antamisen alusta lähtien. Hankintayksiköt ovat hankintamenettelyn alusta asti tienneet, että hoidon tarpeen arviointi tulee kysymykseen myös puhelimitse.

Valittajayhtiö oli jo ensimmäisessä tarjouksessaan lupautunut integroitua olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Kokeneena palveluntarjoajana valittajayhtiö olisi helposti kyennyt luomaan yhteydet potilastietojärjestelmiin. Valittajayhtiö on jo 27.8.2004 päivätyssä tarjouksessaan todennut, että tietosuojaan ja -turvaan on kiinnitetty erityisesti huomiota. Valittajayhtiöllä on kokemusta arkaluonteisten tietojen käsittelystä ja niiden tietosuojasta.

Valittajayhtiö on lisännyt aiemmin nimeämänsä todistajan todistusteemaksi hyvitysmaksun määrän.

Hakija on 30.5.2008 toimittanut lisäkirjoituksen, jossa yhtiö on todennut sen tietoon tiedotusvälineiden välityksellä tulleen, että hankintayksikkö C:n johtaja olisi pidätetty virasta ja hänen toimistaan olisi tehty tutkintapyyntö poliisille. Valittajayhtiö on viitannut Y Oy:n 20.4.2008 päivätyyn tarkastusraporttiin, jossa on todettu seuraavaa: Koska kyseessä olevien voittaja-yhtiöitten vuositason laskutus sairaanhoitopiiriltä on kasvanut vuoden 2004 noin 71 000 eurosta 450 000 euroon vuonna 2007 ja lähes 200 000 euroon vuoden 2008 ensimmäisellä neljänneksellä, on käsityksemme mukaan tarpeen selvittää myös näiden hankintojen laillisuutta.

Edellä mainittujen julkisuudessa olleiden tietojen perusteella on pääteltävissä, että esitutkinnassa saattaa tulla esille sellaisia seikkoja, joilla olisi merkitystä tässä asiassa. Tämän vuoksi hakija on pyytänyt, että korkein hallinto-oikeus käsittelee mainittua asiaa vasta sen jälkeen, kun edellä mainitun tutkintapyyntöön seurauksena mahdollisesti toimitettava esitutkinta ja sen aineisto on tullut julkiseksi.

Hakija on 30.3.2010 toimittamassaan lisäselityksessä pyytänyt, että asian käsittelyä vielä lykätään odottamaan esitutkinnan valmistumista.

Hakija on 26.1.2011 toimittamassaan lisäselityksessä lausunut, että yhtiötä ei ole kihlakunnansyyttäjän ilmoituksen mukaan kirjattu asianomistajaksi tällä hetkellä syyteharkinnassa oleviin aikaisemmissa yhtiön lausumissa mainittuihin juttuihin. Yhtiöllä ei tällä hetkellä ole

mahdollisuutta toimittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle sellaista aineistoa, johon se voisi tässä asiassa vedota.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta.
2. Korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen. Markkinaoikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
3. Korkein hallinto-oikeus hylkää hakijan sekä hankintayksiköiden korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämät oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset.

Hakija määrätään korvaamaan voittajan oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa kohtuulliseksi katsotulla 500 eurolla viivästyskorkoineen. Viivästyskorko määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Perustelut

1. Suullinen käsittely

Valittajayhtiö on pyytänyt asiassa suullista käsittelyä nimeämiensä todistajien kuulemiseksi. Valittajayhtiö on ensinnä ilmoittanut kuulevansa todistajia ensimmäisen hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevista perusteluista, jotka yhtiölle on ilmoitettu välittömästi ensimmäisen tarjousmenettelyn jälkeen. Kun otetaan huomioon, että hankintayksiköt ovat tehneet ensimmäisen hankintamenettelyn keskeyttämisestä kirjallisen päätöksen, jossa keskeyttämisen syyt on asianmukaisesti esitetty eikä esitettyjen syiden paikkansa pitävyyttä ole aihetta epäillä, ei suullisen käsittelyn järjestäminen tosiseikkojen selvittämiseksi ole tarpeen.

Valittajayhtiö on ilmoittanut kuulevansa todistajia myös tarjouspyyntöjen sisällöistä ja lainsäädännön tarkentumisen ja tehtyjen selvitysten vaikutuksista tarjouspyynnön sisältöön. Koska kysymyksessä olevat seikat ovat tulleet asiakirja-aineiston perusteella selvitettyiksi, suullisen käsittelyn toimittaminen ei ole niiden selvittämiseksi tarpeen.

Valittajayhtiö on vielä ilmoittanut kuulevansa todistajia siitä, että hankinnan kohteena oleva palvelu ei edellytä poikkeavaa tekniikkaa ja että puhelinneuvonta ja ajanvarausten toiminta ja laatu perustuvat laillistettujen terveydenhuollon asiantuntijoiden ammattitaitoon ja kuntakohtaisiin hoito-

ohjeisiin. Kun otetaan huomioon, että hankintayksiköllä on oikeus määritellä hankittavan palvelun laatuun liittyvät tekijät ja laadun merkitys vertailussa, ei kysymyksellä, josta todistajia olisi tarkoitus kuulla, ole merkitystä asian ratkaisemiseksi.

Edellä lausutun perusteella korkein hallinto-oikeus hallintolainkäyttölain 37 § huomioon ottaen hylkää suullisen käsittelyn toimittamista koskevan vaatimuksen.

2. Pääasia

2.1 Hankintamenettely

Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hankintaa valmistellut työryhmä on 19.11.2004 tekemässään päätöksessä perustellut keskeyttämistä Oulun seutukunnan vastaavankaltaisella hankkeella, sen sisältöselvittelyllä ja aikataululla sekä lainsäädännön tarkentumisella, jonka vuoksi on tullut ottaa erityisesti huomioon yhteys ajanvarausjärjestelmään ja merkinnät potilastietojärjestelmiin.

Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus, ettei hankintayksikköjen ole katsottava menetelleen hankintalain (1505/1992) 9 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti, kun ne ovat 19.11.2004 keskeyttäneet hankintamenettelyn ja 7.4.2005 päivätyllä tarjouspyynnöllään käynnistäneet uuden terveydenhuollon neuvontapalveluita käsittävän hankintamenettelyn.

Kun hankintayksikköjen ei voida katsoa menetelleen julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti hankintamenettelyn keskeyttäessään, hyvitysmaksun määräämiselle ei ole edellytyksiä hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteella.

Arviointiperusteiden painoarvot

Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus, ettei hankintayksikköjen ole myöskään katsottava menetelleen hakijaa tai muitakaan tarjoajia syrjivästi tai epätasapuolisesti tarjouspyynnön 7.4.2005 arviointiperusteiden painoarvoja asettaessaan ja painottaessaan kyseisessä tarjouspyynnössä tarjouspyyntöä 24.6.2004 enemmän laadun merkitystä tarjousten kokonaistaloudellisen edullisuuden arvioinnissa.

Hankintapäätöksen perusteleminen

Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus, että hankintayksiköt ovat perustelleet puutteellisesti tarjousten

vertailun laatuvertailun osalta. Hankintayksikköjen vertailuasiakirjasta ei hintavertailua lukuun ottamatta ilmene, miten arviointiperusteita on sovellettu, kuinka paljon pisteitä tarjoajille on kunkin laadun arviointiperusteen osalta annettu ja mihin annetut pisteet ja tarjousten keskinäinen vertailu ovat perustuneet. Vertailuasiakirjaan on koottu ainoastaan tietoja tarjoajien tarjousten sisällöstä.

Markkinaoikeus on kuitenkin katsonut, että vaikka hankintapäätös on perusteluiltaan puutteellinen, tällä seikalla ei voida katsoa olevan vaikutusta hankintamenettelyn lopputulokseen.

Hankintapäätöksen perusteluista on käytävä ilmi perusteet, joiden vuoksi hyväksytty tarjous on katsottu kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi. Kun hankintayksiköt eivät ole nyt kyseessä olevaa hankintaa koskevassa vertailuasiakirjassaan suorittaneet tarjousten vertailua eivätkä perustelleet antamiaan pisteitä, asiassa ei ole voida kyseisen asiakirjan perusteella päätellä, onko hankintamenettelyn lopputulos oikea.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hankintayksiköt ovat menettelleet hankintapäätöksen puutteellisesti perustellessaan hankintalain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti. Markkinaoikeuden päätös olisi tämän vuoksi kumottava ja asia palautettava markkinaoikeudelle hankintalain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettujen seuraamusten harkitsemista varten. Enemmän viivytyksen välttämiseksi korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ottanut välittömästi ratkaistavakseen seuraamusten määräämistä koskevan kysymyksen.

2.2 Seuraamukset

Hankintalain 9 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi hakemuksesta:

- 1) poistaa hankintayksikön päätöksen osaksi tai kokonaan;
- 2) kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä;
- 3) velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä; taikka
- 4) määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.

Hankintayksiköt ovat pyytäneet 7.4.2005 päivätyllä tarjouspyynnöllään tarjouksia terveydenhuollon neuvontapalvelun järjestämisestä vuodeksi 2006. Tarjouspyynnössä on varattu mahdollisuus sopimuskauden jatkamiseen enintään kolmella optiovuodella. Hankintayksiköt

ja voittaja ovat allekirjoittaneet hankintasopimuksen 22.5.2006. Kun otetaan huomioon, että hankintapäätös on pantu täytäntöön tekemällä tarjouskilpailuun osallistuneen tarjoajan kanssa sopimus ja että hankinnan kohteena ollut sopimuskausi mahdollisine optiokausineen on kulunut kokonaan, hankintalain 9 §:n 1 momentin 1–3 kohdan mukaiset seuraamukset eivät voi enää tulla asiassa kysymykseen. Seuraamuksena hankintayksikköjen edellä todetusta virheellisestä menettelystä voi tulla kyseeseen ainoastaan hyvitysmaksun määrääminen.

Hyvitysmaksu

Hankintalain 9 §:n 1 momentin mukaan hyvitysmaksua voidaan määrätä maksettavaksi sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.

Tarjouspyynnön 7.4.2005 mukaan tarjouksen valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellinen edullisuus, jonka arviointiperusteiksi on ilmoitettu käyttöönottovaiheen hinta 15 prosentin painoarvolla, neuvontapalvelun hinta 45 prosentin painoarvolla ja palvelun laatu 40 prosentin painoarvolla. Tarjouspyynnössä on edelleen määritelty neuvontapalvelun hinnan osalta alle 300 000 puhelun vuosihinnalle ja yli 300 000 puhelun vuosihinnalle kummallekin 22,5 prosentin painoarvot. Lisäksi laadun arviointiperusteiksi on ilmoitettu tarjoajan kyky ja asiantuntemus tuottaa palvelua ja siihen liittyviä kehittämisspalveluja (referenssit, laatujärjestelmät/- todistukset, palvelun sisältökuvaukset), tiedostot, tekninen ratkaisu sekä tekninen asiantuntemus, henkilökunta ja asiakaspalautejärjestelmä.

Puhelinneuvontapalvelutarjousten vertailutaulukon 13.5.2005 mukaan valittajayhtiön tarjous on ollut hinnaltaan annetuista tarjouksista halvin. Laatuarvion osalta valittajayhtiö on saanut 10 pistettä ja kaksi muuta tarjoajaa 40 pistettä. Kuten edellä on todettu, tarjousten vertailu on ollut laatuarvion osalta puutteellisesti perusteltu. Vertailuasiakirjaan on ainoastaan koottu tietoja tarjoajien tarjousten sisällöstä.

Hankintayksiköt ovat tarjousten vertailun osalta lausuneet, että tarjoajan kyvyssä ja asiantuntemuksessa tuottaa pyydettyä palvelua on painotettu asiantuntemusta terveydenhuollon puhelinneuvontapalvelussa. Hankintayksikköjen lausuman mukaan valittajayhtiöllä oli kokemusta contact center -toiminnasta, mutta ei terveydenhuollon puhelinneuvonnasta. Hankintayksiköt ovat vielä lausuneet, että valittajayhtiön tarjouksessa liittymät eri potilastietojärjestelmiin oli esitetty puutteellisesti, tarjouksessa ei ollut kuvattu tietosuojaa koskevan lainsäädännön mukaisia järjestelyjä eikä annettu selkeää vastausta valmiuksista

sosiaalitoimen palveluiden hallintaan. Muiden tarjoajien voittajan ja Z Oy:n tarjoukset osoittivat valittajayhtiötä vahvempaa ja monipuolisempaa terveydenhuollon toiminnan, potilas- ja muiden tietojärjestelmien sekä terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön tuntemusta. Tarjouksissa oli kuvattu muun muassa lakisääteinen hoidon tarpeen arviointi, liittymät eri potilastietojärjestelmiin sekä tietosuojaa koskevan lainsäädännön mukaiset järjestelyt.

Vaikka valittajayhtiön tarjous on ollut hinnaltaan halvin, edellä mainittujen tarjouksen laadun arviointiin liittyvien seikkojen vuoksi asiassa ei mahdollista katsoa valittajayhtiöllä olleen todellista mahdollisuutta tarjouskilpailun voittamiseen virheettömässä menettelyssä. Tämän vuoksi hyvitysmaksun määräämisen edellytykset eivät täyty.

3. Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Asian näin päättyessä ja hallintolainkäyttölain 74 §:n huomioon ottaen ei ole katsottava kohtuuttomaksi, että hakija joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Asian laatuun nähden ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, hankintayksiköille ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Asian lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että voittajan kulut selityksen antamisesta valituksen johdosta jäisivät kokonaan sen vahingoksi. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus, ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin, määrää hakijan korvaamaan voittajan kohtuullisiksi katsotut oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa viivästyskorkeineen edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Irma Telivuo

Matti Pellonpää

Eila Rother

Alice Guimaraes-Purokoski (t)

Outi Suviranta

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos

Anne Nenonen

Jakelu

Päätös	Hakija, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa
Jäljennös	Hankintayksikkö A
	Hankintayksikkö B
	Hankintayksikkö C
	Voittaja
	Markkinaoikeus
Asiakirjat	Työ- ja elinkeinoministeriö
	Korkein hallinto-oikeus