

Asia: VN/4099/2024

## **Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät**

**Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?**

-

#### **Hankintojen valmistelu**

**Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.**

-

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

-

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

-

#### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

**Mitä mieltä olette esityksessä ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta? Onko se mielestänne tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen?**

-

**Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

- Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?

- Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?

- Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistususuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

#### Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

#### Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

- Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?

-

## Hankintojen ilmoittaminen

**Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?**

-

## Muut huomiot

Korkein hallinto-oikeus lausuu muutoksenhakuun liittyvien säännösten osalta seuraavan:

### 1 Hankintojen jakaminen osiin

Hankintalain 75 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävät hankintasopimukset olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin.

Ehdotetun säännöksen perusteluissa todetun mukaan hankinnan jakaminen osiin ei ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi 1 momentissa määriteltäisiin perusteet poiketa hankinnan jakamisesta.

Momentissa säädettäisiin alkuperäisen säännöksen mukaisesti, että jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Lisäksi ehdotetaan, että hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankinta osiin voisi aiemmasta poiketen valittaa markkinaoikeuteen.

Voimassa olevaa hankintalakia koskevasta hallituksen esityksestä HE 108/2016 vp ilmenee, että perusteena muutoksenhakurajoitusta koskevalle säännökselle on ollut se, että hankinnan jakamista koskevan ratkaisun on katsottu liittyvän hankintayksikön tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja hankinnan sisältöön, eikä hankintamenettelyn syrjimättömyyteen ja avoimuuteen. Hankintayksikön laajaan harkintavaltaan viittaa myös muutettavaksi ehdotettuun 75 §:n 1 momenttiin jäävän alkuperäisen säännöksen mukainen sanamuoto siitä, että hankintayksikkö voi määritellä kyseisten osien koon ja kohteen.

Ehdotetun säännöksen perusteluissa lausutun mukaan hankinnan jakamatta jättämisen tulisi perustua markkinakartoitukseen tai muuhun hankinnan toteutustapaa ja sen kustannustehokkuutta koskevaan selvitykseen. Kyseisen lausuman perusteella hankinnan jakamatta jättämisen tulisi perustua markkinakartoituksen tai vastaavan selvityksen yhteydessä saatuihin tietoihin. Pykäläehdotuksen perusteella hankintayksikkö voisi kuitenkin jättää hankinnan jakamatta osiin, jos hankintaa on edeltänyt 65 §:n mukainen markkinakartoitus. Tämä viittaisi siihen, että pelkästään markkinakartoituksen tekeminen voisi muodostaa perusteen sille, ettei hankintaa jaeta osiin.

Ehdotetun säännöksen perusteluissa ei ole käsitelty tarkemmin muutoksenhakua hankinnan jakamatta jättämistä koskeviin ratkaisuihin. Epäselväksi jää, onko muutoksenhakumahdollisuus tarkoitus ulottaa tilanteisiin, joissa hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin, mutta tarjoaja pitää jakoa riittämättömänä katsoen, että hankintasopimus olisi tullut jakaa vielä useampaan osaan. Perusteluissa ei ole myöskään käsitelty kysymystä siitä, voiko hankinnan jakamatta jättäminen muodostaa valitusperusteen haettaessa muutosta hankintapäätökseen vai tulisiko siihen vedota jo hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen, jos tarjoaja on katsonut, ettei sillä ole edellytyksiä tarjota jakamatta jätettyä hankintaa kokonaisuudessaan.

EU-kynnysarvon alle jäävissä kansallisissa hankinnoissa hankintojen jakaminen olisi edelleen vapaaehtoista. Tämän vuoksi olisi syytä selventää, että muutoksenhakumahdollisuus koskee vain EU-kynnysarvon ylittävien hankintasopimusten jakamatta jättämistä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että säännösten sanamuotoa olisi vielä syytä tarkentaa ja käsitellä edellä mainittuja kysymyksiä säännösten perusteluissa.

## 2 Hankintojen valmistelun suorittaminen

Hankintalain 124 §:n 1 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 12 kohta, jonka mukaan hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa tulee olla kuvaus siitä, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun. Säännöksen perusteluissa lausutun mukaan hankintayksikön tulisi hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Kuvaus olisi informatiivinen. Perusteluissa on todettu, että hankinnan ennakoidun arvon ylittäessä 10 miljoonaa euroa hankintayksikön tulisi hankintapäätöksessä kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely. Muutos vastaisi markkinakartoitusta koskevaan 65 §:ään esitettyä muutosta.

Muutoksenhaun kohdetta ja rajoituksia koskevaa 146 §:n 2 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi. Voimassa olevan lain mukainen hankinnan osiin jakamista koskeva muutoksenhakukielto ehdotetaan korvattavaksi säännöksellä, jonka mukaan markkinaoikeuden

käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee hankintayksikön 124 §:ssä tarkoitettua kuvausta hankinnan valmistelun toteutuksesta. Tämä tarkoittanee edellä todettua 12 kohdan mukaista kuvausta.

Ehdotetun muutoksen jälkeen 146 §:n 2 momentin perusteella markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee 1 kohdan mukaan yksinomaan hankintamenettelyn valmistelua ja 2 kohdan mukaan hankintayksikön 124 §:ssä tarkoitettua kuvausta hankinnan valmistelun toteutuksesta.

Markkinakartoitus on luonteeltaan hankinnan valmistelua, eikä muutoksenhaku sen osalta ole siten mainitun säännöksen nojalla mahdollista. Hankintalain 65 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että yli 10 miljoonan euron hankinnoissa hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai arvioitava hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja. Perusteluissa olisi syytä käsitellä, katsotaanko myös tältä osin kysymys olevan muutoksenhaun ulkopuolelle jäävästä hankinnan valmistelusta vai säädetyn velvollisuuden laiminlyönnistä ja siitä mahdollisesti seuraavasta muutoksenhakumahdollisuudesta.

### 3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

Hankintalain 141 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi tehdä esityksen markkinaoikeudelle myös hankintalain vastaisesta suorahankinnasta, joka on koskenut kansallisen kynnyсарvon ylittävää rakennusurakkaa.

Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle: 1) tehottomuusseuraamuksen määräämistä; 2) seuraamusmaksun määräämistä; 3) sopimuskauden lyhentämistä; 4) hankintapäätöksen kumoamista, edellyttäen, että virasto on esittänyt 1 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen määräämistä. Hankintalain 159 §:n 1 momentissa säädetään vastaavasti seuraamuksista, jotka markkinaoikeus voi määrätä Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä.

Kansallisen kynnyсарvon ylittävää rakennusurakkaa koskevissa hankinta-asioissa, jotka on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi, käytettävissä olevista seuraamuksista säädetään hankintalain 154 §:ssä. Mainitun pykälän 3 momentin nojalla tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen eivät ole seuraamuksina käytettävissä kansallisen kynnyсарvon ylittävissä rakennusurakoissa.

Seuraamukset, jotka voisivat ehdotuksen mukaan tulla Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä määrättäviksi, eivät ole siten käytettävissä valitusasiana käsiteltävässä asiassa. Seuraamukset

kansallisen kynnyksarvon ylittävissä rakennusurakoissa eroaisivat riippuen siitä, onko kysymys Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä vai valituksella vireille saatetusta asiasta.

Lisäksi on huomattava, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi valittaa ilman valituslupaa seuraamusmaksun määräämistä koskevasta markkinaoikeuden päätöksestä. Jos ehdotuksen mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksentekotoimivalta laajennettaisiin koskemaan myös kansallisen kynnyksarvon ylittäviä rakennusurakoita ja markkinaoikeus määräisi esityksen johdosta seuraamusmaksun, markkinaoikeuden päätöksestä seuraamusmaksun määräämisen osalta voisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

#### 4 Valituslupasääntelyn laajentaminen puolustus- ja turvallisuushankintoihin

Työryhmämietinnön mukaan työryhmän on tullut arvioida ja valmistella keskeiset ehdotukset tarvittaessa myös julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) muuttamiseksi. Työryhmä on myös pohtinut huoltovarmuuteen sekä oikeussuojaan ja muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä.

Edellä mainittuihin seikkoihin viitaten korkein hallinto-oikeus toistaa ehdotuksensa siitä, että valituslupasääntely tulisi laajentaa puolustus- ja turvallisuushankintoihin. Kyseisten hankintojen osalta korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi valittaa ilman valituslupaa. Muutoksenhakua koskeva sääntely poikkeaa tältä osin hankintalaista, jonka perusteella seuraamusmaksun määräämistä koskevia päätöksiä lukuun ottamatta markkinaoikeuden päätöksestä valittaminen edellyttää valitusluvan myöntämistä.

Puolustus- ja turvallisuushankinta-asioiden käsitteleminen valitusasioina tarkoittaa, että korkein hallinto-oikeus kuulee valituksen johdosta valittajana olevan hankintayksikön tai tarjoajan vastapuolia ennen ratkaisun tekemistä ja laatii asiasta niin sanotun pitkän päätöksen, vaikka korkein hallinto-oikeus katsoisi, että markkinaoikeuden päätös on lopputulokseltaan oikein.

Valituslupasääntely mahdollistaa niiden asioiden nopeamman ratkaisemisen, joissa ei perusteellisen valmistelun jälkeen ole nähtävissä valituslupaperustetta. Asia on tällöin ratkaistavissa korkeimman hallinto-oikeuden valituslupahakemuksen hylkäävällä päätöksellä ilman välitoimia. Tällöin vähenee myös tarve täytäntöönpanokieltoja koskevalle harkinnalle. Valituslupasääntely turvaa siten osaltaan muutoksenhaun joutuisuutta ja sitä kautta myös huoltovarmuuden ja turvallisuuden kannalta merkityksellisten hankintojen toteuttamista.

Toisaalta valituslupasäännöksen nojalla korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi on otettava ne hankinta-asiat, joissa prejudikaattiperuste on käsillä tai joissa markkinaoikeuden päätös on ilmeisen virheellinen taikka joissa valitusluvan myöntämiselle on muu painava syy. Korkein hallinto-oikeus ohjaa ennakkopäätöksillään markkinaoikeuden ja hankintaviranomaisten ratkaisukäytäntöä ja korjaa ilmeisen virheelliset markkinaoikeuden päätökset.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan myös puolustus- ja turvallisuushankinnoissa markkinaoikeuden päätöstä koskeva muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi säätää hankintalakia vastaavalla tavalla valituslupaa edellyttäväksi. Valituslupasääntelyn toteuttamista olisi syytä harkita arvioitaessa puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain muutostarpeita.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Anne Nenonen ja esittelijäneuvos Jukka Koivusalo. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 10.3.2025.

Presidentti                      Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö              Jenny Rebold

Tukiainen Elina  
Korkein hallinto-oikeus