



3.3.2026

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Kirjallinen asiantuntijalausunto HE 2/2026 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry kiittää Talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. EK kannattaa esityksen tavoitteita, sillä suomalaisessa sidosyksikkökentässä on huomattavaa keskittymistä ja hankintojen kilpailullisuus on vähentynyt.

EK esittää alempana myös esityksen pohjasta poikkeavia linjauksia menettelytapasäännöksiin markkinavuoropuhelua ja rikosrekisteriotetta koskien. Muut muutosehdotukset ovat EK:n näkemyksen mukaan teknisluontoisia.

Sidosyksiköiden omistusvaatimus 15§

In-house-yhtiöiden rooli julkisen sektorin käyttämien tukipalveluiden tuotannossa on kasvanut nopeasti aivan viime vuosina. Julkisille toimijoille palveluita tuottavista yhtiöistä vain pieni osa on yli 10 omistajan yhtiöitä, eli niitä, joihin lakimuutos kohdistuu.

Yli 10 omistajan yhtiöitä on erityisesti aloilla, joilla markkinatoimijat joko jo tuottavat tai voisivat markkinan avautuessa tuottaa in-house-yhtiöiden tuottamia palveluita (mm. ICT-ala, talous- ja yleishallintopalvelut, muut tukipalvelut). Yli 10 omistajan in-house yhtiöiden liikevaihdot ovat myös suurimmat juuri näillä tukipalvelualoilla. Ehdotuksen mukainen 10 % omistusvaade aiheuttaisi siis merkittäviä muutoksia lähinnä sellaisilla toimialoilla, joilla on jo nyt runsaasti markkinatoimijoita.

Suurin vaikutus markkinoilla on in-house-yhtiöiden rakenteiden tervehdymisellä. Omistusosuusrajoitus ohjaa sidosyksikköjen omistajapohjaa selkeämmäksi ja vähentää tilannetta, jossa hankintalain kiertämiseksi tehdään muodollisia järjestelyjä. Tämä voi pitkällä aikavälillä johtaa siihen, että markkinoille syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia, kun aiemmin kilpailuttamatta hankittuja palveluja avautuu markkinaehtoiseen kilpailuun.

Sanna-Maria Bertell

3.3.2026

Tutkimuskirjallisuus ja myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston suomalaisella aineistolla tehty tutkimus yleisesti osoittaa, että onnistuneiden kilpailutusten kautta julkisten varojen käyttöä voidaan tehostaa jopa 10% tarjoajien määrää kasvattamalla. In-house-yhtiöiltä puuttuu vastaavat kannustimet tehostaa toimintaansa ja kasvattaa tuottavuutta. Toisaalta yksityistämisen vaikutukset ovat alakohtaisia, ja riippuvat kilpailullisten markkinoiden synnystä. In-house-yhtiöiden osalta omistuspohjavaatimuksen tuoman muutoksen kannalta olennaiset toimialat ovat kuitenkin luonteeltaan nimenomaan tukipalveluita, joiden osalta on kokemusta kilpailuttamisesta ja yksityiset ja kilpaillut markkinat ovat jo olemassa.

EK viittaa myös havaittuun kaksoisasemaan sidosyksikkönä ja omistajilleen palveluja tuottavana yhteishankintayksikkönä. Kaksoisrooli on koettu etenkin ICT-alalla ongelmalliseksi, kun tarjoamiseen liittyy riski yrityksen liikesalaisuuksien ja tietotaidon päätymisestä palveluita ja tuotteita tuottavan sidosyksikkökilpailijan tietoon. Tämä korostuu etenkin suurten ja keskittyneiden sidosyksikköjen kohdalla. Täten markkinoilla sidosyksiköiden uudelleenjärjestely minimiomistusosuusmääräysten myötä voi auttaa riskienhallinnassa.

Huoltovarmuuden kannalta on olennaista, että julkiset hankinnat perustuvat toimiviin ja kilpailullisiin markkinoihin, jotka mahdollistavat parhaiden ratkaisujen hyödyntämisen myös nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Lukkiutuneet in-house-rakenteet kaventavat tätä toimittajapohjaa, hidastavat kehittyvän teknologian ja kyberturvaratkaisujen käyttöönottoa ja heikentävät järjestelmän dynaamisuutta. Hankintalain uudistus tukee huoltovarmuutta purkamalla markkinalukkoja ja varmistamalla, että varautumisen ja turvallisuuden kannalta kriittiset palvelut voidaan kilpailuttaa aidosti laajemman ja innovatiivisemman toimijajoukon kesken.

Hankintalain muutoksen tarkoitus on varmistaa, että julkinen sektori hyödyntää markkinoiden ratkaisuja tehokkaasti, esimerkiksi kyberturvallisuuden hallintapalveluiden osalta. Turvallisuusriskien, turvallisuustuotteiden ja palveluiden sekä oman toiminnan kehittyminen edellyttää dynaamista osallistumista markkinoihin, eli kilpailutusten hyödyntämistä – ja usein lisäämistäkin. Esimerkiksi kyberturvallisuuden hallintapalveluiden ja niihin liittyvien tuotteiden osalta Suomessa on erittäin vahva markkina, jonka koko vastaa tai ylittää monen suuremman EU-jäsenvaltion markkinaa.

Rikosrekisteriotteen korvaaminen vakuutuksella - poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen 88 §

Hankintalain muutosehdotusten valmistelussa otettiin lähtökohdaksi pakollisten poissulkemisperusteiden tarkastusprosessin sujuvoittaminen. Nykyisellään rikosrekisteriin ei edes kirjata pakollisia perusteita

Sanna-Maria Bertell

3.3.2026

hankintalain vaatimusten osalta. Ehdotuksen mukaan ulkomaalaisen rikosrekisteriotteet voisi edelleen korvata vakuutuksella jos otteita ei ole saatavilla. Valitettavasti sama ei ole mahdollista kansallisille tarjoajille.

EK ehdottaa 88 §:n 2 momenttia palautettavaksi työryhmävaiheessa esitettyyn muotoon

Edellä 1 momentissa tarkoitetuksi näytöksi on hyväksyttävä tämän ***lain 80 §:ssä*** tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ***ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön vakuutuksella vahvistettu ilmoitus siitä, ettei toimittajaa tai henkilöä ole tuomittu tämän lain 80 §:ssä mainituista rikoksista. Hankintayksikkö voi lisäksi edellyttää*** valittua tarjoajaa toimittamaan pakollisen poissulkemisperusteiden olemassaolon todentamiseksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettun otteen tai henkilön alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antaman otteen rikosrekisteristä, mikäli tällainen ote on ehdokkaan, tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan alkuperämaasta tai sijoittumismaasta saatavissa.

Markkinakartoituksen laajentaminen markkinavuoropuheluun 65 §

Markkinoiden tuntemuksen tulisi olla lähtökohta kaikille hankinnoilla. Ehdotuksessa oleva 10 miljoonan soveltamisraja markkinakartoitukselle jättää huomattavan osan hankinnoista soveltamisen ulkopuolelle. Tämä on liian korkea ja määräyksen tulisi olla velvoittava kaikissa kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. **EK esittää 65 §:n muuttamista muotoon ”markkinakartoitus- ja vuoropuhelu”.**

Markkinakartoitus on EK:n näkemyksen mukaan kuitenkin vain hyvin perustasoista valmistelua, ja ehdotuksen mukaan sen voisi ainakin teoriassa täyttää esimerkiksi hakemalla tietoa vain internetistä aiheesta. Kun markkinakartoitus olisi velvoittava, se parantaisi hankintojen laadukasta valmistelua kautta linjan. Markkinakartoituksen vahvistaminen helpottaa toimijoiden osallistumista tarjouskilpailuun ja mahdollisuuksien esiin tuomista.

Esimerkiksi finanssipalveluiden hankinnoissa on yleistä, että vain yksi tarjoaja jättää tarjouksen alan luonteen vuoksi. Tämä voi johtua myös hankintayksiköiden kohtuuttomista vaatimuksista, jotka poikkeavat alan normaaleista käytänteistä. Esimerkiksi JYSE-ehdot eivät sellaisenaan sovellu rahoitus- ja pankkipalveluihin, mikä voi estää tarjousten jättämisen. Haasteena ovat erityisesti tarjouspyyntöjen ehdottomat vaatimukset. Aito markkinavuoropuhelu finanssialan toimijoiden kanssa olisi suositeltavaa, jotta hankinnat voidaan toteuttaa toimialan sääntelyn ja

Sanna-Maria Bertell

3.3.2026

käytänteiden mukaisesti. Rakentava ja vastavuoroinen neuvottelu auttaisi saavuttamaan sujuvan lopputuloksen.

Teknisluonteisia ja selventäviä korjausehdotuksia

Hankintojen jakaminen osiin (75 §) sekä muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146 §)

Esitys ehdottaa EU-kynnysarvon ylittävien hankintasopimus osalta lähtökohtaisesti osiin jakamista (75 §:n 1 momentti). Valitusoikeutta koskien osiin jakamisen kieltä kumottaisiin (146 §:n 2 momentin 2 kohta).

EK kannattaa pääsääntöä hankinnan jakamisesta osiin. Siihen liitännäinen valitusoikeutta koskeva muutos kaipaa selkeytystä asianosaisaseman, valitusperusteen ja määräaikaosien osalta. Koska ehdotuksessa kumotaan kieltä koskeva kohta, ei lakiin jäisi sen perusteella mitään aukikirjoitettua oikeusohjetta asiassa. Tämä lisää sekä riskiä valitusten määrän kasvamisesta että oikeudellista epävarmuutta. Lisäksi hankintalain pääperiaatteen eli tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun kiellon rikkomista on edelleen lavea valitusperuste, jolloin puolestaan on syytä täsmentää jakamattomuuteen liittyvää valitusoikeutta.

Tämän vuoksi EK esittää, että talousvaliokunta tekee teknisinä muutoksina seuraavat muutokset:

Valitusperuste tulee tarkentaa siten, että vain itse osiin jakamattomuuden päätöksestä olisi oikeus valittaa. EK ehdottaa, että *[v]alitusoikeus koskee ainoastaan päätöstä olla jakamatta hankintaa osiin. Sen sijaan itse osiin jakamisen toteuttamistavasta tai siitä, miten hankinnan eri osat on määritelty, ei tulisi voida valittaa.*

Valittamisen määräaika ja ajankohta: valittamisen tulisi olla mahdollista tarjousten jättämiselle varatun määräajan puitteissa. Tällöin jakamattomuuden perusteella ei valitusta voisi enää saattaa vireille hankintamenettelyn myöhemmässä vaiheessa tai vasta hankintapäätöksen jälkeen. Esityksen perusteluissa voitaisiin avata asiaa seuraavasti: *[s]äännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa voimassa olevaa sääntelyä tai oikeuskäytäntöä valitusajan osalta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä KHO 2017:18 ja siinä viitatus unionin tuomioistuimen ratkaisusta C-203/02, Grossman Air Service (EU:C:2004:93) ilmenee, että tarjouskilpailuun osallistumattoman toimittajan on käytettävä muutoksenhakuoikeuttaan riittävän nopeasti. Jakamisvelvollisuuden laiminlyöntiin vetoavan toimittajan tulisi siten hakea muutosta tarjousten jättämiselle varatun määräajan puitteissa. Muutoksenhaku voisi yksittäistapauksessa asiaa kokonaisuutena arvioituna olla mahdollista poikkeuksellisesti hankintapäätöksen tekemisen jälkeenkin. Esimerkiksi markkinaoikeuden päätöksessä MAO H377/2022 hankintapäätöksen ja -*

Sanna-Maria Bertell

3.3.2026

sopimuksen jälkeen jätetty valitus tutkittiin, kun tarjouspyynnön sisältöä oli korjattu ja täsmennetty noin viikko ennen tarjousten jättämiselle varattua määräaikaa ja hankintapäätös oli tehty heti määräajan päättymisen jälkeisenä päivänä. Oikeuskäytännössä (esimerkiksi MAO 742/2025) on katsottu, että kaksivaiheisissa hankintamenettelyissä osallistumishakemusvaiheeseen kohdistettu valitus on tehty liian myöhään, kun se on saapunut markkinaoikeuteen vasta sen jälkeen, kun hankintayksikkö on tehnyt päätöksen voittaneen tarjouksen valinnasta hankintamenettelyn jälkimmäisen vaiheen päätteeksi. Näin ollen kaksivaiheisissa hankintamenettelyissä jakamisvelvoitteen laiminlyöntiin kohdistuvaa muutoksenhakuoikeutta olisi käytettävä lähtökohtaisesti jo osallistumishakemusten jättämiselle varatun määräajan puitteissa.

Asianosaisasema: *mikäli mahdollinen tarjoaja tai ehdokas ei voi osallistua hankintaan siinä tehtyjen valintojen vuoksi, on oikeuskäytännössä valitusoikeus katsottu olevan alalla toimivalla yrittäjällä, jolla olisi ollut mahdollisuus oikein toteutetussa hankintamenettelyssä saada oma tarjouksensa hyväksytyksi. Tätä oikeussuojadirektiivin lähtökohtaa ei olla muuttamassa, mutta se olisi kirjata myös nyt käsillä olevaan muutokseen selkeyden ja ennakoitavuuden lisäämiseksi. Esitystä olisi kin hyvä täsmentää siten, että säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa voimassa olevaa sääntelyä tai oikeuskäytäntöä asianosaisuuden osalta. Aiemmin voimassa olleen hankintalain esitöissä (HE 50/2006 vp, s. 120 ja 121) ja vakiintuneessa oikeuskäytännössä (esimerkiksi KHO 2014:129) asianosaisena on pidetty lähinnä alalla toimivaa yrittäjää, jolla on tai olisi ollut mahdollisuus saada oma tarjouksensa hyväksytyksi oikein toteutetussa hankintamenettelyssä. Alalla toimiminen on riittänyt asianosaisaseman edellyttämän oikeudellisen intressin perusteeksi erityisesti niissä tapauksissa, joissa oikeussuojapyyntö perustuu hankinnan kilpailuttamisen laiminlyömiseen. Ottaen huomioon jakamisvelvoitteesta poikkeamiselle mainitut seikat, millä tahansa alalla toimivalla yrittäjällä ei olisi automaattisesti katsottava olevan asianosaisuutta suhteessa hankintayksikön päätökseen olla jakamatta hankinta osiin, vaan asianosaisasemaa olisi arvioitava siitä näkökulmasta, olisiko yrittäjällä ollut mahdollisuus saada oma tarjouksensa hyväksytyksi sellaisessa hankintamenettelyssä, jossa jakamisvelvoitetta olisi noudatettu.*

Käytännössä ylläolevin perusteluin, kursivilla esitetyt, täsmennetyt lausumat voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi kohdissa:

- 75 §: ”[...] Lisäksi ehdotetaan, että hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankinta osiin tulisi aiemmasta poiketen voida valittaa markkinaoikeuteen. Ehdotus vastaisi 146 §:n esitettyä muutosta. [Yllä oleva täydennykset lisäyksenä tähän kohtaan].

TAI

- 146 §: ”[...] Hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankinta osiin voisi valittaa markkinaoikeuteen. Selvyyden vuoksi todetaan,

Sanna-Maria Bertell

3.3.2026

että hankintojen osiin jakamista koskeva 75 § ei lähtökohtaisesti sovellettaisi kansallisissa hankinnoissa eikä käyttöoikeussopimuksissa. [Yllä oleva täydennykset lisäyksenä tähän kohtaan].

On hyvä huomioida, että myös Markkinaoikeus totesi käsillä olevaa esitystä koskevassa lausunnossaan, että "[e]dellä selostetuista ehdotuksista varsinkin hankinnan jakamista ja hankintamenettelyn keskeyttämisestä koskevat ehdotukset voivat vaikuttaa muutoksenhakumenettelyyn esimerkiksi asianosaisuuden osalta laajentamalla sitä joukkoa, jota voidaan pitää asianosaisena." Jo nykyisen oikeustilan vastaiset valitukset kuormittaisivat tarpeettomasti oikeuslaitoksen olevia resursseja.

Kansalisiin hankintoihin sovellettavat säännökset (99 §)

Esityksen mukaan 99 §:ssä määritettäisiin, että tietyt EU-hankintoihin sovellettavat menettelylliset pykälät soveltuisivat oletusarvoisesti kansalisiin hankintoihin. Kansallisten hankintojen säännöt ovat muodostuneet EU-menettelyitä epäselvemmiksi pykälien puuttuessa, ja Markkinaoikeus on joutunut ratkomaan käytännön tilanteita, koska nyt laissa ei ole tätä selventävää perustetta. Esityksessä on huomioitu, että markkinakartoitusta (65§) ja poikkeuksellisten alhaisia tarjouksia (95§) koskevia kohtia voisi soveltaa myös kansallisissa hankinnoissa. Esityksessä on kuitenkin työryhmämietinnöstä poiketen tiputettu listalta ryhmittymien tarjouksia ja voimavarayksiköiden käyttöä koskeva 92 §. Lisäys olisi tärkeää saada takaisin listalle, jotta kansallisissa hankinnoissa tarjoajat voivat tarjota yhdessä toistensa voimavaroja hyödyntäen, ja jotta hankintayksiköt voivat hyväksyä yhdessä tehdyt tarjoukset. EK esittää, että 99 §:n 3 momentti palautetaan työryhmämietinnössä esitettyyn muotoiluun seuraavasti:

*Sen lisäksi mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, tämän luvun mukaisiin hankintoihin voidaan soveltaa 65 §:n markkinakartoitusta, **92 §:n ryhmittymänä tarjoamista sekä voimavarayksiköiden käyttöä** ja 96 §:n poikkeuksellisen alhaista tarjousta koskevia säännöksiä.*

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Sanna-Maria Bertell
Johtava asiantuntija