

3.3.2026

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hansel Oy:n lausunto hallituksen esityksestä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta HE 2/2026 vp

Yleistä

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Hansel Oy:ltä (jäljempänä "Hansel") asiantuntijalausuntoa julkisia hankintoja koskevasta hallituksen esityksestä HE 2/2026 vp. Hansel esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Hansel kannattaa hallituksen esityksen tavoitteita kilpailun lisäämisestä ja säästöjen aikaansaamisesta. Hallituksen esitykseen sisältyvät hankintalain muutokset, erityisesti hankinnan jakamisen lähtökohtainen pakollisuus ja velvoite uusien tarjouskilpailu yhden tarjouksen tilanteessa, eivät kuitenkaan näkemyksemme mukaan parhaalla mahdollisella tavalla edistä tavoitteiden saavuttamista, vaan ovat omiaan lisäämään hallinnollista taakkaa ja hankintoihin liittyvää byrokratiaa, viivästyttämään hankintoja ja aiheuttamaan juridisia riskejä.

Hansel pitää huolestuttavana julkisten hankintojen sääntelyn lisääntymistä. Hankintalain lisäksi hankinnoissa on huomioitava jatkuvasti lisääntyvä suoraan sovellettava EU-sääntely. Näkemyksemme mukaan julkisten hankintojen houkuttelevuutta lisääisi enemmänkin sääntelyn keventäminen kuin alati lisääntyvät prosessivaatimukset ja valitusmahdollisuudet.

Hankintadirektiivien uudistamista koskevan Euroopan komission julkisen kuulemisen tuloksena todettiin, että hankintasäännöksiä tulisi yksinkertaistaa ja selkeyttää¹. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen on arvioinut, että vuoden 2014 hankintadirektiiviuudistuksen tavoitetta hankintamenettelyjen yksinkertaistamisesta ja lyhentämisestä ei ole saavutettu². Myös eduskunta on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen yksinkertaistaa hankintalainsäädäntöä³. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei edistä näitä tavoitteita.

¹ Commission Staff Working document, executive summary of the evaluation of the Public Procurement Directives https://publications.europa.eu/resource/ellar/836d9412-a911-11f0-89c6-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1

² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityisraportti 28/2023, Julkiset hankinnat EU:ssa

³ Ks. esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö hallituksen vuosikertomuksesta 2022 TrVM 5/2023, talousvaliokunnan mietintö TaVM 21/2025 energiatehokkuuslain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

3.3.2026

Hanselin seuraavat säännöskohtaiset huomiot kohdistuvat hallituksen esityksen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä "hankintalaki") säännöksiin.

Säännöskohtaiset huomiot

71 § Hankinnan kohteen kuvaus ja 81 § Hankinnanvaraiset poissulkemisperusteet

Hansel kannattaa turvallisuuteen, huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyviä lisäyksiä hankinnan kohteen kuvausta ja poissulkemisperusteita koskeviin säännöksiin. Hansel haluaa kuitenkin kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että 71 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan toimittajan poissulkemisen ohella myös palvelujen, laitteiden ja tuotteiden poissulkemiseen (s. 99, viimeinen kappale). Kohdassa tarkoitettaneen hankintalainsäädännön logiikan mukaisesti tarjouksen poissulkemista, jos tarjotut palvelut, laitteet tai tuotteet eivät täytä tarjouspyynnössä asetettuja vaatimuksia.

75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Kannatamme sitä, että hankintayksiköitä kannustetaan pohtimaan sitä, että hankinnat toteutetaan tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

Emme kuitenkaan kannata hankintalain 75 §:ssä olevaa lähtökohtaista velvollisuutta hankinnan jakamiseen. Hankintayksikön tulisi voida määritellä hankinnan kohde ja laajuus kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen kuitenkin huomioon hankintalain mukaiset periaatteet tarjoajien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta ja kilpailuolosuhteiden hyväksi käyttämisestä. Kategorinen lähtökohta hankinnan jakamiseen ei ole omiaan johtamaan siihen, että hankintoja tehtäisiin tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnan jakamista koskevan lähtökohdan ongelmallisuutta kuvaa lisäksi se, että säännöksessä on kuvattu hyvin paljon tilanteita, joissa hankinta voidaan kuitenkin jättää jakamatta. Jakamisvelvoitteesta poikkeamisen mahdollistaminen monissa eri tilanteissa on kuitenkin äärimmäisen tärkeää, eikä kategorista veloitusta hankinnan jakamiseen ole mahdollista asettaa.

On myönteistä, että säännösehdotuksessa esitetään puitejärjestelyjen sisäisiin hankintoihin liittyvä poikkeus jakamisvelvoitteeseen. Poikkeusten piiriin tulisi lisätä myös dynaamisten hankintajärjestelmien sisäiset hankinnat. Esimerkiksi Hanselin dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisissä kilpailutuksissa saadaan hyvin tarjouksia (keskimäärin noin 3,5 ja esimerkiksi IT-konsultoinnin dynaamisessa hankintajärjestelmässä keskimäärin noin 7), mikä osoittaa kilpailun toimivuutta ja hankintojen sopivaa kokoa dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisissä hankinnoissa. Jakamisvelvoite dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisissä hankinnoissa saattaisi vähentää kilpailua ja tarjousten määrää sekä lisäisi hallinnollista taakkaa kilpailutusten toteuttamisessa. Dynaamisen hankintajärjestelmän tavoitteena on saada yksittäisen hankinnan kilpailuttaminen mahdollisimman yksinkertaiseksi ja kevyeksi, jolloin jakamisvelvoitteen ulottaminen dynaamisen hankintajärjestelmien sisäisiin kilpailutuksiin ei ole tarkoituksenmukaista.

Hallituksen esityksessä esitetään myös hankintasopimuksen jakamatta jättämistä koskevan valituskiellon poistamista 146 §:stä. Nyt voimassa olevan hankintalain hallituksen esityksessä valituskieltoa perusteltiin seuraavasti:

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 2 ja 3 kohta, joiden mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voitaisi saattaa hankintalain nojalla hankintayksikön päätöstä tai ratkaisua siitä, että hankintaa ei jaeta osiin 75 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tai että 93 §:ssä tarkoitettun kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena käytetään yksinomaan halvinta hintaa tai kustannuksia. Tällaiset hankintayksikön tarkoituksenmukaisuusharkintaan liittyvät ratkaisut koskevat viime kädessä hankinnan sisältöä

3.3.2026

eivätkä hankintamenettelyn syrjimättömyyttä tai avoimuutta, eikä niitä koskevien ratkaisujen oikeudellinen arviointi soveltuisi voimassa olevaan ja tämän ehdotuksen mukaiseen julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmään. Myös hankintadirektiivin johdanto-osan 78 perustelukappaleen mukaan hankintayksikön olisi voitava vapaasti tehdä itsenäinen päätös asianmukaiseksi katsomastaan syystä olla jakamatta hankintaa osiin ilman, että päätökseen kohdistetaan hallinnollista tai oikeudellista valvontaa.⁴

Niin kuin hallituksen esityksessä tuolloin todettiin, hankinnan jakamista koskeva harkinta on hankintayksikön tarkoituksenmukaisuusharkintaa, eikä sen siten tulisi olla valitusoikeuden piirissä. Näkemyksemme mukaan hankintalain 146 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista valituskieltoa ei tulisi poistaa.

78 § Alihankkijoiden vaihtaminen

Hansel pitää 78 §:ään tehtyä terminologista selkeyttämistä alihankkijan poissulkemisestä sen vaihtamiseksi hyvänä. Säännöksen alkuosan perusteella on nyt selvää, että jos hankintayksikkö selvittää, koskeeko alihankkijaa pakollinen tai harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava (jos on kyse pakollisesta poissulkemisperusteesta) tai se voi vaatia (jos on kyse harkinnanvaraisesta poissulkemisperusteesta) alihankkijan korvaamista toisella.

Ehdotetun säännöksen viimeisessä virkkeessä todetaan kuitenkin, että ”alihankkijaan sovelletaan tällöin, mitä 80 ja 81 §:ssä säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta”. Kun hankintalain 80 ja 81 §:ssä säädetään ehdokkaan ja tarjoajan poissulkemisestä, ja kun 78 §:n alun perusteella poissulkemisen sijaan alihankkija tulee vaihtaa, alihankkijaan ei voida noudattaa, mitä 80 ja 81 §:ssä säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta.

Ehdotamme, että esitetystä 78 §:stä poistetaan viimeinen virke (Alihankkijaan sovelletaan tällöin, mitä 80 ja 81 §:ssä säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta).

82 § Ehdokkaan ja tarjoajan korjaavat toimenpiteet

Säännöksessä viitataan 92 §:n mukaiseen voimavarayksikköön. Kun hankintalain 4 §:ään ollaan lisäämässä voimavarayksikön määritelmä, 82 §:ssä ei ole tarpeen viitata 92 §:n mukaiseen voimavarayksikköön, vaan tästä voidaan käyttää vain termiä voimavarayksikkö.

Lakiehdotuksen 82 §:n osalta jää epäselväksi, mikä on siinä esitetyn mahdollisuuden esittä näyttoa alihankkijan korjaavista toimenpiteistä suhde hankintalain 78 §:n mukaiseen velvollisuuteen vaatia alihankkijan vaihtamista, jos alihankkijaa koskee hankintalain 80 §:n mukainen pakollinen poissulkemisperuste. Hankintalain 78 §:ssä ei viitata 82 §:ään. Lainsäädäntöä voisi selkeyttää lisäämällä 78 §:ään viittauksen myös hankintalain 82 §:ään.

101 § Kansallisesta hankinnasta ilmoittaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä kansallisten hankintailmoitusten kieleen. Hansel ei kannata muutoksia. Säännöksen perustelut ovat tulkinnanvaraiset ja jättävät epäselväksi muun muassa sen, mitä ”--suomen- ja ruotsikielisen väestön tiedonsaantitarpeista huolehtiminen” käytännössä tarkoittaa julkisten hankintojen yhteydessä. Perustelujen mukaan säännös olisi poikkeus kielilaista (eli ainakaan ei ilmeisesti olisi velvollisuutta julkaista hankintailmoitusta sekä ruotsiksi että suomeksi) ja toisaalla perusteluissa ilmoitetaan, että hankintayksiköllä, joka ei kuulu kielilain velvoitteiden piiriin olisi mahdollisuus julkaista hankintailmoitus ainoastaan suomen tai

⁴ HE 108/2016 vp, s. 238.

3.3.2026

ruotsin kielellä (eli ilmeisesti vain kielilain soveltamisalan ulkopuolella olevat voisivat olla julkaisematta ilmoituksia kahdella kielellä).

Ehdotetun 101 §:n 2 momentin mukaan hankintayksikkö voi lisäksi julkaista hankintailmoituksen yhdellä tai useammalla muulla kuin suomen ja ruotsin kielellä. Hankintamenettely toteutetaan käytännössä usein englanniksi sellaisissa tilanteissa, joissa Suomessa ei ole tarjoajia. Esimerkkejä tällaisista hankinnoista ovat esimerkiksi tutkimuslaitteet, erityisalojen asiantuntijapalvelut sekä ulkomaan hotellipalvelut. Säännöksen mukaan hankintayksiköllä olisi aina velvollisuus julkaista hankintailmoitus kuitenkin aina suomeksi ja/tai ruotsiksi ja tämän lisäksi myös muulla kielellä.

Hanselin näkemyksen mukaan hankintayksiköillä tulisi hallinnollisen taakan kohtuullisuuden vuoksi olla oikeus toteuttaa hankintamenettely kokonaisuudessaan yhdellä kielellä. Ehdotamme siten, että talousvaliokunta esittäisi mietinnössään, ettei kielilain 32 §:n 3 momentti edellytä hankintamenettelyn asiakirjojen, tietojen tai tiivistelmien tai muidenkaan asiakirjojen tuottamista useammalla kielellä ja muuttamaan säännöstä siten, että myös kansallisista hankinnoista voidaan aina ilmoittaa ja hankintamenettely toteuttaa vain yhdellä EU:n virallisella kielellä.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus ja 146 § muutoksenhaun kohde ja rajoitukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan 124 §:ään uutta velvoitetta kuvata EU-hankinnan valmistelu hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa. Ehdotetun 146 §:n muutoksen mukaan hankinnan valmistelun kuvauksesta ei voi valittaa.

Hankintaa koskeva kertomus on hankintalain hallituksen esityksen (HE 108/2016 vp) mukaan hankintapäätöstä täydentävä erillinen kertomus, jossa voidaan joustavalla tavalla kuvata hankintamenettelyn kulkua. Hankintaa koskevassa kertomuksessa voi olla laajemmin hankintaan liittyviä tietoja, kuten tilastotarkoituksiin tarkoitettuja tietoja. Kertomus on 124 §:n mukaan annettava pyynnöstä Euroopan komissiolle ja työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kertomus on siten lähtökohtaisesti hankintayksikön sisäinen dokumentti, johon kootaan hankintamenettelyä koskevat tiedot. Kertomusta ei liitetä hankintapäätökseen eikä sitä muutenkaan anneta automaattisesti tarjoajille tai muille tahoille hankintamenettelyn aikana tai sen jälkeen. 146 §:n mukaan kertomuksessa olevasta hankinnan valmistelun kuvauksesta ei voi valittaa, joten erittäin epäselväksi jää, voiko muista kertomuksen kohdista valittaa. Mikä olisi valitusaika, kun kertomusta ei liitetä hankintapäätökseen? Säännösehdotus aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja laajentanee valitusoikeuksia dokumenttiin, joka ei ole 146 §:n 1 momentin mukainen "hankintayksikön päätös tai hankintayksikön muu hankintamenettelyssä tekemä ratkaisu, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan".

Ehdotamme, että 146 §:ään lisätään valituskielto kertomuksen koko sisältöön taikka vaihtoehtoisesti poistetaan viittaus kertomuksen hankinnan valmistelua koskevaan kohtaan (jolloin oikeustila jää ennalleen eikä kertomuksesta voi valittaa sillä se ei ole hankintayksikön valituskelpoinen päätös tai muu ratkaisu).

Velvoite kuvata hankinnan valmistelu on uusi velvoite, joka lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, joten emme kannata 124 §:ään ehdotettua muutosta tähänkään vuoksi.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan 125 §:ää muutettavaksi siten, että hankintamenettely olisi keskeytettävä, jos avoimessa menettelyssä saadaan vain yksi tarjous. Velvoitteesta voidaan poiketa, jos hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:ssä tarkoitetun

3.3.2026

markkinakartoituksen, jakanut hankinnan osiin 75 §:ssä säädetyn mukaisesti tai siihen on erityisen painava syy.

Emme kannata muutosta, sillä se lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja viivästyttää hankintoja. Muutos on omiaan nostamaan kustannuksia tilanteessa, jossa yhden tarjouksen saaminen johtuu tarjonnan puuttumisesta. Muutos kannustaa ainoan tarjouksen tekijää nostamaan hintaa hankinnan uusintakierroksella.

Säännös on myös tulkinnanvarainen, sillä siinä ei oteta kantaa muun muassa siihen, voiko uusittava tarjouskilpailu olla identtinen alkuperäisen kanssa, minkälainen markkinakartoituksen tulisi olla, jotta keskeyttämismahdollisuutta ei olisi ja mikä voisi olla erityisen painava syy keskeyttämismahdollisuudesta poikkeamiselle.

Pidämme ongelmallisena myös sitä, että säännösmuutos ei perustu kunnolliseen vaikutusten arviointiin. Säännöksen perusteluissa viitataan Tšekin tasavallan kokemuksiin, jotka eivät vastaa Suomen tilannetta lainkaan. Tšekin tasavallan täysin erilaisista lähtötilannetta on käsitelty ansiokkaasti muun muassa Kansaneläkelaitoksen hankintalakityöryhmän mietintöön antamassa lausunnossa⁵. Ehdotamme, että 125 §:n muutoksesta luovutaan, jolloin hankintayksikkö voisi harkita onko tarjouskilpailun uusimisesta hyötyä vai haittaa.

146 § Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan 146 §:n muuttamista siten, että hankintasopimuksen osiin jakamista koskeva valituskielto poistetaan ja että säännökseen lisätään valituskielto liittyen hankintamenettelyn kertomusta koskevaan hankinnan valmistelun kuvaukseen.

Emme kannata 146 §:ään esitettyjä muutoksia. Valitusoikeutta ei tulisi laajentaa hankinnan valmistelua koskeviin ratkaisuihin kuten hankinnan toteuttamiseen tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena, hankinnan jakamiseen tai jakamatta jättämiseen. Valitusoikeuden laajentaminen viivästyttää hankintoja ja tulee lisäämään hankintoihin liittyviä valituksia. Säännösten tulkinnanvaraisuudet ovat omiaan lisäämään valituksia. Tarjoajilla on usein hyvin erilaiset näkemykset siitä, mikä niiden kannalta olisi oikea tapa toteuttaa ja jakaa hankintaa tai mikä on oikea tapa tehdä markkinakartoitusta.

146 §:n muutosehdotus on epäselvä. 146 §:n 2 momentin 1-kohdan mukaan valituskielto koskee yksinomaan hankinnan valmistelua koskevaa päätöstä (tähän ei ehdoteta muutosta) ja ehdotettu muutos 2-kohtaan kuvausta hankinnan valmistelun toteuttamisesta. Epäselväksi jää 1- ja 2-kohtien välinen suhde. Hanselin näkemyksen mukaan 2 momenttia ei tulisi muuttaa lainkaan eikä säännöksestä tulisi poistaa hankintojen jakamiseen liittyvää valituskieltoa, joka tällä hetkellä on momentin 2-kohdassa.

Hankintakertomukseen liittyvästä valitusoikeudesta ks. myös yllä 124 §:n kohdalla esitetty ja hankintojen jakamiseen liittyvästä valitusoikeudesta 75 §:n kohdalla esitetty.

Huomautamme myös, että hankintavalitusten pitkät käsittelyajat markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on yksi hankintojen isoimmista ongelmista. Oikeuskäsittelyjen keston lyhentämiseen liittyvät muutokset nopeuttaisivat hankintoja ja vähentäisivät hankintayksiköiden taloudellisia ja oikeudellisia riskejä. Nopeammat oikeudenkäynnit edesauttaisivat myös säästötavoitteita, kun kilpailutetut hankinnat saataisiin hankintayksiköiden ja loppuasiakkaiden käyttöön.

⁵ Kansaneläkelaitoksen lausunto löytyy lausuntopalvelusta [Lausunto - Lausuntopalvelu](#)

3.3.2026

Hansel Oy

Jukka-Pekka Salmela
johtava juristi