

Aleksandra Särkelä

# **HARMAAN TALOUDEN TORJUNTA JULKISISSA HANKINNOISSA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintyö  
Huhtikuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Aleksandra Särkelä: Harmaan talouden torjunta julkisissa hankinnoissa  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma  
Huhtikuu 2021

---

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella lainsäädännöllisiä tekijöitä, joilla harmaata taloutta pyritään torjumaan julkisissa hankinnoissa. Tutkielmassa esitetään yleiskuva niistä julkisten hankintojen menettelytavoista ja säädöksistä, joiden taustalla näkyy pyrkimys harmaan talouden estämiseen, sekä tuodaan ilmi niitä tekijöitä, joiden voidaan nähdä luovan riskialttiin alustan harmaan talouden toteutumiselle. Työn pääpaino on hankintalaissa ja sen taustoissa. Tavoitteena on luoda lukijalle tietoa hankintoihin liittyvän lainsäädännön tavoitteista sekä antaa ehdotuksia lainsäätäjille mahdollisten riskitekijöiden vähentämiseksi. Tutkielman aihe on ajankohtainen ja yhteiskunnallisesti tärkeä julkisten hankintojen suuren volyymin vuoksi: Julkisiin hankintoihin käytetään vuosittain noin 35 miljardia euroa, joka koostaa viidenneksen Suomen bruttokansantuotteesta. Tästä johtuen julkisiin hankintoihin käytettyjä varoja tulee seurata tarkasti, jotta markkinoiden toimivuutta ja yhteiskunnan kokonaisetua pystytään toteuttamaan.

Kysymyksessä on lainopillinen tutkielma, jossa on nähtävissä vivahteita myös empiirisestä metodista. Tutkielman lähteinä on niin voimassa olevat lait kuin niiden esityöt, erilaiset toimintaohjeet, raportit sekä artikkelit ja kirjallisuus. Työssä viitataan myös kahteen Tampereen kaupungin asiantuntijan haastatteluun ja tuomioistuinratkaisuihin. Tutkielma keskittyy laajemmin hankintayksikön sopimuskumppaneiden tekemiin väärinkäytöksiin ja niiden torjuntaan, mutta korruption eli julkisorganisaation sisäisten väärinkäytösten ollessa merkittävä harmaan talouden muoto, ei sen käsittelyn poisjättäminen ollut tarkoituksenmukaista.

Tutkielman havaintojen perusteella on esitettävissä, että lainsäädännöllisesti katsottuna pyrkimyksiä harmaan talouden torjuntaan on melko runsaasti, mutta tarkemmin tarkasteltuna niiden toteutus voi rajautua hyvinkin pieneksi hankintayksiköiden laajan harkintavallan ja toisaalta harkintavaltaa rajoittavien periaatteiden, sekä raskaiden hallinnollisten prosessien vuoksi. Mahdollisina korjaustoimenpiteinä voidaan nostaa esille laajempi velvoittavuus harmaan talouden torjuntaan pyrkivien säädösten käyttöön, sekä hallinnollisen taakan pienentäminen toimenpiteitä päivittämällä. Tutkielman toistuvana teemana olleen hankintaosaamisen ja harmaan talouden tunnusmerkistön tuntemisen osalta koulutusta tulisi lisätä merkittävästi. Tämän lisäksi myös julkisten hankintojen valvonnan tärkeyttä tulisi korostaa ja lisätä entisestään. Avoimesti ja lainmukaisesti toteutetuilla hankinnoilla saadaan julkisille varoille enemmän vastinetta, sekä turvataan yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroitaan ja palvelujaan julkisten hankintojen piirissä.

Avainsanat: Julkiset hankinnat, harmaa talous, korruptio, hankintalaki, poissulkuperusteet

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällysluettelo

<b>LÄHTEET</b> .....	<b>III</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aiheen esittely.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset.....	2
1.3 Metodi .....	3
1.4 Hankintalaki .....	4
1.5 Harmaa talous .....	5
<b>2 HARMAAN TALouden TORJUNTA JULKISISSA HANKINNOISSA</b> .....	<b>9</b>
2.1 Yleistä .....	9
2.2 Hankintalain kokonaisuudistus.....	10
2.2.1 Tausta .....	10
2.2.2 Työsuhteen vähimmäisehtojen noudattaminen julkisissa hankinnoissa.....	10
2.2.3 Poissulkuperusteet .....	12
2.2.4 Rikosrekisterilain muuttaminen .....	15
2.2.5 Valvonta.....	17
2.3 Kartellit .....	19
2.3.1 Yleistä.....	19
2.3.2 Huomioitavaa tarjouskartellien torjumisessa julkisissa hankinnoissa .....	20
2.4 Korruption torjunta Suomessa .....	22
2.4.1 Tausta .....	22
2.4.2 Hankintaosaaminen ja sopimushallinta .....	23
2.4.3 Sisäinen valvonta ja -tarkastus .....	24
<b>3 MITKÄ TEKIJÄT MAHDOLLISTAVAT HARMAAN TALouden TOIMINNAN JULKISISSA HANKINNOISSA?</b> .....	<b>26</b>
3.1 Yleistä .....	26
3.2 Kansallisten hankintojen laaja harkintavalta ja järjestäytynyt rikollisuus.....	26
3.3 Sidonnaisuudet.....	29
3.4 Tiedonsaantioikeus, rikosrekisteritietojen suppeus sekä niiden saatavuus .....	30
<b>4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>32</b>

## LÄHTEET

### Kirjallisuus ja artikkelit

*Groop, Catharina – Salminen, Ari – Mäntysalo, Venla – Peurala, Johanna:* Korruptio Suomessa. Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta. Helsinki 2012. Transparency International Suomi.

*Hirvonen Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

*Keskusrikospoliisi:* Rakennusalan yrityksiin kohdistuvan ja niitä hyödyntävän rikollisuuden teematilannekuva. 2010. KRP/RTP 393/213/2010.

*Kiiskilä, Juho:* Järjestäytynyt rikollisuus ja sen torjunta keskusrikospoliisin strategioissa. Pro Gradu -tutkielma. Elokuu 2011. Turun yliopisto.

*Laakso, Harri:* Vastuullista poissulkemista. Poissulkemisperusteet osana vastuullisia julkisia hankintoja. Pro Gradu – tutkielma. Marraskuu 2019. Turun yliopisto.

*Mentula, Arttu:* Kartelliriskien minimoinnista. Defensor Legis 4/2008.

*Peurala, Johanna – Muttiainen, Vesa:* Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikoulun raportteja. Tampere 2015. Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print.  
*Rainiala, Miikka:* Kilpailuolosuhteiden huomioiminen julkisen hankinnan sisältöä ja vaatimuksia määriteltäessä. Lakimies 1/2017 s. 51–70.

### Verkkolähteet

*Edilex uutiset:* Harmaa-talous-rikollisuus.fi: Suositaanko kuntien suorahankinnassa harmaan talouden toimijoita? Viitattu 19.4.2021. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/58799?allWords=suorahankin%2A&offset=21&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=698860>

*Helsingin Sanomat.* Krp:n poliisit saivat vapauttavat tuomiot: Vahvistivat jengiläisten nimet Helsingin kaupungille. (16.2.2021) Viitattu 10.3.2021. Saatavissa: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007806664.html>

*Julkisten hankintojen neuvontayksikkö:* Kartellien torjunta. Viitattu 2.4.2021. Saatavissa: <https://www.hankinnat.fi/sisallon-maarittely/kartellien-torjunta>

*Julkisten hankintojen neuvontayksikkö:* Mikä on julkinen hankinta? Saatavissa: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/mika-julkinen-hankinta>

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto:* Hankintojen valvojaa tarvitaan. Viitattu 20.4.2021. Saatavissa: <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/ura-kkvssa/mita-kkv-tekee/julkisten-hankintojen-valvonta/>

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto:* Kartellit. Viitattu 22.3.2021. Saatavissa: <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/kartellit-ja-muut-horisontaaliset-kilpailunrajoitukset/>

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto:* Markkinaoikeus määräsi HUS:lle yhteensä 50 000 euron seuraamusmaksut hankintalain vastaisista suorahankinnoista. Tiedotteet 2020. Viitattu 14.4.2021. Saatavissa: <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2020/27.8.2020-markkinaoikeus-maarasi-huslle-yhteensa-50-000-euron-seuraamusmaksut-hankintalain-vastaisista-suorahankinnoista/>

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto:* Markkinaoikeus määräsi HUSille 110 000 euron seuraamusmaksut laittomista suorahankinnoista. Tiedotteet 2020. Viitattu 8.4.2021. Saatavissa: <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2020/13.10.2020-markkinaoikeus-maarasi-huslle-110-000-euron-seuraamusmaksut-laittomista-suorahankinnoista/>

*Kuntaliitto:* Hankinta Suomi – julkiset hankinnat vaikuttavammiksi. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/hankinta-suomi-julkiset-hankinnat-vaikuttavammiksi>

*Vero.fi Harmaa talous & talousrikollisuus:* Julkiset hankinnat. Viitattu 19.3.2021. Saatavilla: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/julkiset-hankinnat/>

*Yle uutiset:* HUSissa tehdään edelleen laittomia ostoksia ainakin kymmenillä miljoonilla vuodessa – Toimitusjohtajan mukaan tilanne on ”täysin kestämatön”. Julkaistu 25.2.2021. Viitattu 8.4.2021. Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-11751033>

## **Virallislähteet**

C-465/11, Forposta ja ABC Direct Contact v. Poczta Polska

EOAK/4963/2017: Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu.

Hankintadirektiivi 2014/24/EU

HE 108/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 18/2012 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.

HE 244/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 47 §:n sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

*Hirvonen, Markku - Lith, Pekka - Walden, Risto:* Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010, Kesäkuu 2010. Suomen Eduskunta.

*Hirvonen, Markku - Määttä, Kalle:* Harmaan talouden torjunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014, Helsinki 2015. Suomen Eduskunta.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto:* Harmaa talous ja hankinnat 2019-raportti.

*Kilpailuvirasto:* OECD Ohje tarjouskartellien torjumiseksi julkisissa hankinnoissa. 2009.

*Kilpailuvirasto:* Vinkkejä tarjouskartellin havaitsemiseen – Muistilista hankinnoista vastaaville. 2012.

MAO:138/14

*Mutttilainen Vesa - Ollus Natalia – Salminen Ari (toim.):* Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2020.

*Työ- ja elinkeinoministeriö:* Uuden hankintalainsäädännön velvoitteet rikosrekisteriotteiden selvittämisestä. TEM oppaat ja muut julkaisut 4/2017.

*Valtioneuvosto:* Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020.

*Valtioneuvosto:* Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2016–2020.

*Valtioneuvosto:* Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023.

*Valtiovarainministeriö:* Talouspolitiikan strategiaraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2006.

## **Haastattelut**

Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen tarkastusjohtaja Markus Kiviaho 29.3.2021.

Tampereen kaupungin sopimus- ja hankintajuristi Katja Korhonen 30.4.2021.

## **Lyhenteet**

EU Euroopan Unioni

HUS Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

KRP Keskusrikospoliisi

ESPD Yhteinen Eurooppalainen hankinta-asiakirja

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Aiheen esittely

Tässä kandidaatin tutkielmassa tutkitaan harmaan talouden ilmiöitä julkisten hankintojen kontekstissa sekä selvitetään niitä torjuntakeinoja, joilla harmaan talouden osuutta julkisten hankintojen alalla pyritään estämään. Julkiset hankinnat ovat tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita, joita valtio, kunnat, kuntayhtymät, valtion liikelaitokset, seurakunnat sekä muut laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, myöhemmin hankintalaki) määritellyt hankintayksiköt hankkivat organisaationsa ulkopuolelta.<sup>1</sup> Julkisten hankintojen volyymi on Suomessa merkittävä, sillä julkiset organisaatiot käyttävät vuosittain noin 35 miljardia euroa julkisia varoja palveluiden ja tuotteiden hankintoihin.<sup>2</sup> Hankintojen avulla toteutetaan valtion ja kuntien tehtäviä kansalaisten hyväksi, sekä luodaan työllisyyttä yhteiskuntaan. Julkisissa hankinnoissa tapahtuvalla harmaalla taloudella tarkoitetaan tässä tutkielmassa mm. hankintayksiköiden sopimuskumppaneina olevien yritysten tai niiden avainhenkilöiden tekemiä kirjanpito- tai talousrikoksia, verojen ja maksujen kiertoa, työntekijöille maksettavaa alipalkkaa, kartelleja, sekä hankintayksikön sisällä tapahtuvaa korruptiota.<sup>3</sup>

Viime aikoina julkisiin hankintoihin liittyvänä ongelmana on julkisuudessa tuotu esille laittomat suoramankinnat, jotka ovat riski terveen kilpailun toteuttamiselle ja otollisia harmaan talouden eri muodoille, kuten korruptiolle.<sup>4</sup> Laiton suoramankinta tarkoittaa tilannetta, jossa hankintaa ei ole kilpailutettu lain edellyttämällä tavalla, eikä yhteisille varoille saada parasta mahdollista vastinetta.<sup>5</sup> Laittomia suoramankintoja on tapahtunut esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä (HUS) jopa miljoonien arvosta.<sup>6</sup> Uusea HUSsin hankinta on päätynyt markkinaoikeuden eteen niiden lainmukaisuuden

---

<sup>1</sup> Kuntaliitto: Hankinta Suomi – julkiset hankinnat vaikuttavammiksi

<sup>2</sup> Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020.

<sup>3</sup> Harmaa talous ja sen eri muodot määrittellään osiossa 1.4.

<sup>4</sup> Edilex uutiset: *Harmaa-talous-rikollisuus.fi: Suositaanko kuntien suoramankinnassa harmaan talouden toimijoita?*

<sup>5</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Hankintojen valvojaa tarvitaan.

<sup>6</sup> Yle uutiset: *HUSissa tehdään edelleen laittomia ostoksia ainakin kymmenillä miljoonilla vuodessa – Toimitusjohtajan mukaan tilanne on ”täysin kestämätön”*

arvioimiseksi. Vuoden 2020 lokakuussa markkinaoikeus määräsi HUSsille 110 000 euron seuraamusmaksut kahdesta hankintalain vastaisesta suorahankinnasta liittyen sen DNA-analyysien sekä haavan alipainehoidon laitteiden ja tarvikkeiden suorahankintoihin.<sup>7</sup> Nämä eivät kuitenkaan olleet ainoita laittomiksi todettuja hankintoja, sillä markkinaoikeus oli kahta kuukautta aiemmin, samaisen vuoden elokuussa määrännyt HUSsin maksamaan 50 000 euron seuraamusmaksut jätesäkkituotteiden ja pehmopaperituotteiden lainvastaisista hankinnoista.<sup>8</sup>

Lainmukainen toimiminen hankintojen parissa vaatii hyvää ja suunnitelmallista johtamista, sekä sen turvaamista ohjauksella ja valvonnalla. Hankintayksikön sisäisille väärinkäytöksille otollinen toimintaympäristö voi johtua monista tekijöistä: riskeinä voi olla tietyn tyyppinen toimintakulttuuri tai yleinen eettinen näkemys organisaatiossa, huono ja vähäinen johtaminen sekä seuranta. Ongelmaksi voi nousta myös harmaan talouden tunnusmerkistön, hankintojen ja niihin liittyvän lainsäädännön perehdyttämisen sekä koulutuksen vähäisyys.

Aiheeseen liittyvää tutkimusta on luotu varsin vähän. Sen yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi on tärkeää tutkia ja tuoda tietoisuuteen niitä tekijöitä, joiden avulla harmaa talous otetaan huomioon julkisia hankintoja tehdessä ja tietää aiheeseen liittyvien lainkohtien taustalla olevat merkitykset ja tavoitteet. Tietoisuuden myötä tarkoituksena on luoda luottamusta julkista toimintaa kohtaan, sekä toisaalta tuoda esille ne toiminta-alueet, joissa on nähtävissä riskitekijöitä harmaan talouden ja korruption toteutumiseksi.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tutkimuksen päätarkoituksena on tarkastella ja systematisoida sitä, *kuinka julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä ja toiminnassa torjutaan harmaata taloutta, sen eri muotoja sekä korruptiota*. Torjuntakeinojen lisäksi tuodaan ilmi myös tutkimusta tehdessä havaittuja tekijöitä julkisissa hankinnoissa, jotka ovat alttiita harmaalle taloudelle tai jotka jopa mahdollistavat sen toteutumisen. Harmaata taloutta yleisesti pyritään ehkäisemään hyvin monella eri tavalla ja alalla yhteiskunnassa,<sup>9</sup> mutta tämä tutkielma rajataan

---

<sup>7</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Markkinaoikeus määräsi HUSsille 110 000 euron seuraamusmaksut laittomista suorahankinnoista.

<sup>8</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Markkinaoikeus määräsi HUS:lle yhteensä 50 000 euron seuraamusmaksut hankintalain vastaisista suorahankinnoista.

<sup>9</sup> Esimerkiksi rikos-, työ- ja vero-oikeuden alalla, talousrikostorjuntaohjelmilla ym.



koskemaan julkisia hankintoja ja niissä tapahtuvaa harmaan talouden ja korruption torjuntaa. Julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä löytyy myös erityislaeista, mutta tutkielman painopiste on nimenomaan hankintalain systematiikassa ja sen näkökulmissa harmaan talouden torjunnan osalta.

Metodin esittelyn jälkeen käsitellään hankintalakia ja sen soveltamisalaa yleisesti, sekä avataan harmaan talouden ja korruption käsitteistöä tutkielmaan kuuluvalla tavalla. Tämän jälkeen huomio kiinnitetään harmaan talouden ja korruption torjuntaa koskeviin lainsäädöksiin. Merkittävässä osassa on hankintalain kokonaisuudistus, joka tapahtui vuonna 2016. Kokonaisuudistuksen osalta tarkastelu rajataan harmaan talouden torjumiseen pyrkivien pykälien käsittelyyn sekä niiden taustoihin. Samassa käsitellään myös kartellien ja korruption torjuntaa julkisissa hankinnoissa, jotka koostuvat pitkälti yleisistä toimintaohjeista, eikä niinkään lainsäädännöstä. Kolmannessa osuudessa tuodaan ilmi yleisiä huolenaiheita ja riskitekijöitä, jotka liittyvät harmaan talouden mahdollistumiseen julkisissa hankinnoissa. Viimeisenä tehdään yhteenveto ja johtopäätökset tutkielman teon aikana syntyneistä tulkinnoista ja näkökulmista.

### **1.3 Metodi**

Tässä kandidaatin tutkielmassa metodina toimii perinteinen lainopillinen tutkimusmenetelmä. Tarkoituksena on lainopillisen tutkielman mukaisesti keskittyä aiheeseen liittyvän voimassa olevan lainsäädännön tarkasteluun sekä sen tulkintaan ja systematisointiin. Lainopin tarkoituksena on selventää oikeuden sisältöä tulkinta- ja normikannanottojen avulla hyödyntäen esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjoja ja tuomioistuinkäytäntöjä.<sup>10</sup> Tutkielmassa tuodaan esille julkisiin hankintoihin liittyvien lakien säädöksiä ja niiden taustalla olevia merkityssisältöjä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Pyrkimyksenä on selvittää, minkälaiset ovat harmaan talouden ehkäisemisen lainsäädännölliset edellytykset julkisissa hankinnoissa, mitkä säädökset pyrkivät sen torjuntaan sekä mitkä lainsäädännölliset tekijät mahdollistavat harmaan talouden toteutumisen hankintojen parissa.

Lainopin lisäksi on tarkoituksenmukaista käyttää pienissä määrin myös empiirisiä keinoja, jotta voidaan selvittää olemisen maailmaa.<sup>11</sup> Empiirisenä aineistona toimii

---

<sup>10</sup> Hirvonen 2011, s. 21, 22, 23.

<sup>11</sup> Hirvonen 2011, s. 32.

tuomioistuinratkaisut, sekä kahdessa haastattelussa ilmi tulleet asiat. Tutkielmaa varten haastateltiin Tampereen kaupungin sopimus- ja hankintajuristi Katja Korhosta sekä Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen tarkastusjohtaja Markus Kiviahoa harmaan talouden ja sen tunnusmerkistön koulutuksen riittävyyden sekä harmaan talouden torjuntaan pyrkivien pykälien hyödyntämisen selvittämiseksi Tampereen kaupungin hankintayksikössä.

#### **1.4 Hankintalaki**

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista säätelee valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden laissa tarkoitettujen hankintayksiköiden hankintojen ja käyttöoikeussopimuksien kilpailuttamista. Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa.<sup>12</sup> Julkisista hankinnoista säädetään erikseen myös laissa vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (1398/2016, erityisalojen hankintalaki).

Hankintalaissa on määritelty kolme eri kynnysarvoa, joiden mukaan pakollinen lainsäädäntö määritellään. Hankintalain 25 §:ssä määritellään kansalliset kynnysarvot, jonka mukaan tavarahankinnoissa ja palveluhankinnoissa kansallisten hankintojen raja on 60 000 euron arvossa ja rakennusurakoissa 150 000 arvossa. EU-kynnysarvoista säädetään lain 26 §:ssä, jonka mukaan valtion keskushallintoviranomaisen tekevien tavara- ja palveluhankintojen EU-kynnysarvo on 134 000 euroa, ja vastaavien hankintojen raja on muiden kuin valtion keskushallintoviranomaisen tekemänä 207 000 euroa. Rakennusurakoissa yleinen EU-kynnysarvo sen sijaan on 5 186 000 euroa. Kynnysarvot perustuvat siis ennakoidun arvon laskemiseen eli arvioituun hintaan. Karkeasti voidaan sanoa, että mitä korkeampi hinta hankinnalla on, sitä enemmän velvoittavaa lainsäädäntöä siihen kohdistuu.

Hankintalakia ei sen 25 §:n mukaan ole sovellettu sellaisiin hankintasopimuksiin tai käyttöoikeussopimuksiin, joiden ennakoitu arvo alittaa kansalliset kynnysarvot. Kuitenkin käytännön hankintatoimessa on hankintayksiköillä ilmennyt tarpeita hyödyntää hankintalain mukaisia keinoja ja tietojensaantioikeutta tarjoajien soveltuvuutta koskevan arvioinnin suorittamiseen kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa, joka ei nykyisen

---

<sup>12</sup> Hankintalaki (2016/1397) 1 ja 2 §.

lainsäädännön nojalla ole ollut mahdollista. Vireille onkin pantu hallituksen esitys hankintalain muuttamisesta mm. sen suhteen, että 25 §:ssä tullaan mahdollistamaan hankintalain soveltaminen myös kansalliset kynnyksarvot alittavissa hankinnoissa.<sup>13</sup>

### 1.5 Harmaa talous

Harmaan talouden käsitteen määrittelemisen ei ole yksiselitteistä, koska sillä ei sen monimuotoisuuden vuoksi ole yhtä vakiintunutta määritelmää. Harmaata taloutta voidaan kuvailla sekä fiskaalisesta että kansantaloudellisesta näkökulmasta. Kansantaloudellisesta näkökulmasta katsottuna harmaalla taloudella tarkoitetaan sellaista taloudellisesti tuotannollista toimintaa, joka ei ole mukana kansantalouden tilinpidossa ja täten jää pois bruttokansantuotelaskelmista. Kyseessä on työehtosopimusten mukaisten vähimmäispalkkojen tai sosiaalimaksujen laiminlyönti tai toiminnan tai sen laajuuden salaaminen viranomaisilta tuloverojen ja arvolisäverojen maksun välttämiseksi. Fiskaalisen näkökulman mukaan harmaa talous on sinänsä laillista taloudellista toimintaa, joka tapahtuu viranomaisilta salassa tai jonka tulo salataan siitä menevien verojen ja maksujen välttämiseksi. Esimerkkejä fiskaalisesta harmaasta taloudesta on mm. pimeänä maksettu palkka, konkurssikeinottelu tai liike- ja ammattitulojen jättäminen kirjanpidon ulkopuolelle. Fiskaalinen harmaa talous on siinä suhteessa laajempi määritelmä, että se sisältää myös salatut pääomat. Kansantaloudellisesta näkökulmasta siis kysytään, *mikä on kansantalouselaskelmista puuttuva tuotanto*, kun taas fiskaalisesta näkökulmasta tarkastellaan ennemmin, *mikä on verotuksen ulkopuolelle jätettyjen veronalaisten tulojen määrä*.<sup>14</sup>

Harmaalla taloudella on myös legaalimääritelmä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetussa laissa (2010/1207). Sen 2§:n 3. kohdassa määritellään harmaalla taloudella tarkoitettavan: ” - - organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi”.<sup>15</sup> Kyse ei ole rikosoikeudellisen- vaan yhteiskunnallisen ilmiön käsitteestä, vaikka toiminta täyttäisi rikosoikeudellisen

---

<sup>13</sup> HE 244/2020 vp, s. 15.

<sup>14</sup> Hirvonen - Lith - Walden 2010, s. 26–30.

<sup>15</sup> Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (2010/1207) 2 §.

tunnusmerkistön. Huomioitavaa on, että harmaa talous ei rajoitu vain kriminalisoiituihin tekoihin, vaan se sisältää myös lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöminen.<sup>16</sup>

Harmaaseen talouteen sisältyvät myös kartellit, jotka ovat samalla alalla toimivien yritysten sopimuksia ja menettelyitä kilpailun rajoittamiseksi. Kartelleissa samoilla markkinoilla toimivat yritykset sopivat keskenään esimerkiksi tuotteiden ja palvelujen hinnoista, hinnankorotuksista tai asiakkaiden jakamisesta. Kartellit rajoittavat tuotteiden ja palvelujen kilpailua ja nostavat niiden hintoja yli markkinoiden kilpailullisen tason. Ne ovat kaikkein vakavimpia kilpailurajoituksia ja niillä on vahingollisia vaikutuksia kansantalouden tehokkuudelle. Kartellien eri muotoja on tarjouskartellit, hintakartellit, tietojen vaihto, markkinoiden jakaminen ja tuotannon rajoittaminen.<sup>17</sup> Kartellit kuluttavat hankintayksiköiden ja veronmaksajien resursseja ja vähentävät kilpailun ja kilpailuttamisen luotettavuutta.<sup>18</sup>

Kartelleista ilmoitetaan markkinaoikeuteen, jossa voidaan määrätä kartelliin osallistuneille elinkeinoharjoittajille seuraamusmaksuja.<sup>19</sup> Yksi suuren huomion saanut tapaus kartellista on 2000-luvun alkupuolen asfalttikartelli, joka toimi vuosina 1994–2002 perien ylihintaa mm. kuntien asfalttiurakoista. Valtiovarainministeriön arvion mukaan kartelli olisi 20 prosentin hinnankorotuksella perinyt asiakkailtaan kahdeksan vuoden aikana yli 400 miljoonaa euroa ylihintaa.<sup>20</sup>

Harmaalla taloudella ja sen torjumisella viitataan siis pääsääntöisesti muiden kuin hankintayksiköiden tai julkisen sektorin toimintaan, joka ei aina ole suoraan lainvastaista toimintaa. Harmaan talouden piiriin kuuluu kuitenkin myös korruptio, jolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa julkisen organisaation sisäisiä vallan väärinkäytöksiä.

Korruptio on harmaan talouden tavoin vaikeasti määriteltävissä. Tutkimuksessa sen keskeiseksi tekijäksi on määritelty julkisen aseman väärinkäyttö yksityisen edun saamiseksi.<sup>21</sup> Verohallinnon ylläpitämällä Harmaa talous & talousrikollisuus -sivustolla

---

<sup>16</sup> Määttä 2017, s. 2.

<sup>17</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kartellit.

<sup>18</sup> Kilpailuvirasto: OECD Ohje tarjouskartellien torjumiseksi julkisissa hankinnoissa, s. 2.

<sup>19</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kartellit.

<sup>20</sup> Valtiovarainministeriö (2006), Talouspolitiikan strategia-raportti, s. 55.

<sup>21</sup> Groop ym. 2012, s. 1, 3.

korruption muodot ovat jaoteltu eturistiriitoihin, kaksoisrooleihin, suosintaan, nepotismiin, hyvä veli- verkostoihin sekä ystävyyskorruptioon.<sup>22</sup>

Eturistiriidoissa henkilöllä tai organisaatiolla voidaan todeta olevan useita tavoitteita, esimerkiksi rahallisia tai taloudellisia, joista yksi tavoite voi korruptoida päätöksenteon ja vaarantaa hankintamenettelyn puolueettomuuden. Kaksoisroolien tilanteessa taas yhdellä henkilöllä on nimensä mukaisesti samaan aikaan kaksi eri roolia: Esimerkiksi, mikäli kunnan päättävässä asemassa oleva virkamies toimii vastuuhenkilönä kunnan tytäryhteisössä, voi kyseinen asetelma johtaa intressiristiriitatilanteisiin ja käsittelyn objektiivisuuden vaarantumiseen kunnan organisaatiossa.<sup>23</sup>

Suosinta on tietyn henkilön, yrityksen tai muun toimijan asettamista muiden edelle ilman siihen liittyvää oikeutusta. Nepotismi on suosinnan yksi muoto, joka viittaa sukulaisen suosimiseen ja ystäväkorruptio ystävien ja tuttavien oikeudettomaan avustamiseen. Hyvä veli -verkostot taas ovat usein suljettuja piirejä, joiden toiminta perustuu vastavuoroisuuteen ja epäeettiseen suosintaan.<sup>24</sup> Tämä epäterve vuorovaikutus synnyttää korruptiivista riippuvuutta ja kiitollisuudenvelkaa, jonka pohjalta verkosto pyörii.<sup>25</sup>

Esimerkkejä korruptoituneesta toiminnasta hankintojen alalla on tuotu esille Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan (2020:46) KORSI-projektin kolmannessa raportissa (Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille). Kyseisessä raportissa luotiin pilottitutkimus korruptiosta rakennusalalla, jossa haastateltiin ammattiliittojen asiantuntijoita, rakennusteollisuuden työnantajaa, poliisia, työsuojeluviranomaisten edustajaa ja muita valvontaviranomaisten edustajia. Haastatteluissa nousi ilmi erilaiset tapaukset tarjouspyyntöjen kohdentamisesta: hankintailmoituksissa vaadittiin erittäin spesifiä osaamista, tiettyjä liikevaihtorajoja, sekä muita erityisvaatimuksia, jolloin vain pari tiettyä yritystä pystyivät täyttämään asetetut vaatimukset. Tutkimuksessa esiteltiin myös tapaus, jossa tilaaja, pääurakoitsija ja aliorakoitsija yhteistuumin loivat perusteettomia laskuja, hyväksyivät niitä ja jakoivat niistä saadut hyödyt keskenään.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Ver.fi: Harmaa talous & talousrikollisuus

<sup>23</sup> Harmaa talous ja hankinnat, s. 23.

<sup>24</sup> Ver.fi: Harmaa talous & talousrikollisuus

<sup>25</sup> Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille: *Salminen* 2020, s. 18.

<sup>26</sup> Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille: *Ollus – Pekkarinen* 2020, s. 99–101.

Aiempiin lähteisiin viitaten harmaalla taloudella on monta eri puolta ja sen merkitys vaihtelee aiheyydestä riippuen. Tässä tutkimuksessa harmaalla taloudella tarkoitetaan yleisesti organisaatioiden väärinkäytöksiä, sisällyttäen siihen aiemmin esiin tuodut määritelmät. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellistä ei niinkään ole tarkkarajaisuus käsitteen määrittelyssä, vaan ne keinot, joilla epäeettisiä toimintatapoja pyritään ehkäisemään ja torjumaan, sekä ottamaan huomioon julkisia hankintoja tehdessä. Korruption merkityksellisyyden ja yhteiskunnallisen tärkeyden vuoksi on tarkoituksenmukaista käsitellä omana osuutenaan myös korruption torjuntaa Suomen julkisissa hankinnoissa.

## 2 HARMAAN TALOUDEN TORJUNTA JULKISISSA HANKINNOISSA

### 2.1 Yleistä

Torjunnalla tarkoitetaan keinoja ja toimenpiteitä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään harmaan talouden toteutumista julkisissa hankinnoissa. Harmaata taloutta pyritään torjumaan ennalta estävästi luomalla olosuhteet, joissa taloudellinen hyöty olisi vähäinen ja oikein toimiminen koettaisiin houkuttelevammaksi. Merkittävässä roolissa on myös kiinnijäämisen korkea riski. Viranomaisten valvonnan tehokkuus pyritään turvaamaan yritystietojen hyvällä saatavuudella ja toimivilla sähköisillä palveluilla viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa.<sup>27</sup>

Harmaan talouden torjunta koostuu monesta eri osatekijästä ja lähteestä. Se edellyttää lainsäädäntöä ja viranomaistoimintaa, sekä yritysten ja yksityisten henkilöiden oikeita valintoja. Lainsäädännöllä ja viranomaistoiminnalla luodaan ne harmaata taloutta torjuvat rakenteet, joilla pyritään hankaloittamaan tai estämään velvollisuuksiaan laiminlyövien tai rikoksiin syyllistyneiden toimintaa.<sup>28</sup> Hankintalaki pitää sisällään esimerkiksi poissulkuperusteiden kriteereitä, joiden taustalla toimii pyrkimys harmaan talouden torjuntaan. Harmaan talouden torjuntaan pyritään myöskin valtioneuvoston periaatepäätöksillä sekä erilaisilla selvitystöillä ja mietinnöillä, unohtamatta hankintojen parissa työskentelevien laajoja toimintaohjeita.

Tärkeänä osana hankintojen ja tarjoajien lainmukaisuuden varmistamista toimii myöskin tilaajavastuu, joka Laissa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (2006/1233) velvoittaa niin yksityisen- kuin julkisen sektorin tilaajan selvittämään, että niiden kanssa alihankintoja tai vuokratyötä tekevä sopimuskumppani on hoitanut kaikki lakisääteiset velvoitteensa. Kyseisen lain säädöksiä selvitysvelvollisuudesta on laajennettu etenkin rakennusalan osalta.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023, s. 8.

<sup>28</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023, s. 7.

<sup>29</sup> Ks. *Hirvonen - Määttä* 2014, luku 5.

## 2.2 Hankintalain kokonaisuudistus

### 2.2.1 Tausta

Hankintalain kokonaisuudistus tehtiin vuonna 2016 Euroopan parlamentin ja -neuvoston ns. hankintadirektiivin pohjalta (2014/24/EU). Julkiset hankinnat ovat alttiita ja taipuvaisia sääntöjen vastaiselle liiketoiminnalle, koska niihin liittyy vahva yksityisen ja julkisen sektorin vuorovaikutus sekä taloudellinen intressi. Tästä johtuen hankintadirektiivissä korostettiin, että hankintamenettelyihin kuuluvan päätöksenteon jäljitettävyyttä, dokumentointia sekä avoimuutta ovat olennaisia tärkeitä, sillä niiden avulla voidaan varmistaa menettelyiden asianmukaisuus ja esimerkiksi korruption ja petosten tehokas torjuminen. Direktiivin tavoitteissa korostettiin edellä mainittujen lisäksi valvontaa ja sen merkitystä asianmukaisten menettelytapojen noudattamisessa.<sup>30</sup>

Hankintalain uudistuksessa harmaan talouden torjuntaa lähdettiin edistämään hankintojen valvonnan laajentamisella, rikosrekisterilain muuttamisella sekä pakollisten ja harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden lisäämisellä.<sup>31</sup> Jo ennen vuoden 2016 kokonaisuudistusta hankintalakiin oli lisätty pykälä työsuhteen vähimmäisehtojen vaatimuksesta, joka sisällytettiin myös uudistettuun hankintalakiin.

Tässä osiossa käydään läpi edellä mainittuja harmaan talouden torjunnan osalta tärkeitä uudistuksia ja näkökulmia, joita hankintalaki ja sen ohella rikosrekisterilaki koki vuonna 2016, sekä tuodaan esille joidenkin näiden ongelmallisuuksia. Tällä hetkellä on jälleen vireillä muutoksia hankintalain ja sen sivussa myös rikosrekisterilain säädöksiin, jotka eivät vielä ole astuneet voimaan<sup>32</sup>. Tulevilla uudistuksilla on pyritty parantamaan entisestään hankintayksiköiden mahdollisuuksia harmaan talouden ja korruption torjuntaan, joita tuodaan esille myös seuraavissa alaluvuissa.

### 2.2.2 Työsuhteen vähimmäisehtojen noudattaminen julkisissa hankinnoissa

Valtioneuvoston periaatepäätöksen pohjalta hallitus teki esityksen (HE 18/2012) vuonna 2012 hankintalain muuttamisesta siten, että kaikkien hankintayksiköiden tulisi ottaa EU-

---

<sup>30</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU artikla 126.

<sup>31</sup> HE 108/2016 vp.

<sup>32</sup> HE 244/2020 vp.



kynnysarvot ylittäviin rakentamistoimintaa koskeviin urakkasopimuksiin lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä.<sup>33</sup> Tämä johtui siitä, että tilastojen mukaan rakentamisen toimialalla oli nähty verotarkastuksissa euromääräisesti eniten harmaata taloutta<sup>34</sup>. Lakimuutoksen tarkoituksena oli torjua nimenomaan harmaata taloutta rakentamistoiminnassa, sillä rakentamistoiminta kattaa julkisista hankinnoista merkittävän osan. Esimerkiksi vuonna 2009 rakennusurakoita tehtiin julkisina hankintoina noin 4000 kappaletta ja niiden yhteenlaskettu arvo oli lähes 4 miljardia euroa<sup>35</sup>. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen erityissäännökset kyseistä toimialaa kohtaan olivat perusteltuja.<sup>36</sup>

Säännöstä siis laajennettiin vuonna 2012 koskemaan kaikkien toimialojen EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja valtion keskushallintoviranomaisen tekemänä, mutta myös muita hankintayksiköitä, kun kyseessä on rakennusurakkaa koskeva hankintasopimus. Lain esitöiden mukaan hankintayksikkö voi sopimustoiminnassaan edellyttää, että myös tarjouskilpailun voittanut ottaa omiin alihankintasopimuksiinsa vastaavan lausekkeen työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisesta. Tämän muutoksen tarkoituksena oli tarjota hankintayksiköille välineitä näiden sopimuskumppanien luotettavuuden varmistamiseksi.<sup>37</sup> Kohta vähimmäisehtojen noudattamisesta säilytettiin läpi 2016 vuoden hankintalain kokonaisuudistuksen ja se liitettiin uuden hankintalain 98 §:ään.<sup>38</sup>

Markkinaoikeus otti ratkaisussaan MAO:138/14 kantaa, miten vähimmäisehtoja voidaan edellyttää ja ottaa huomioon hankinnoissa. Se totesi, että työehtosopimusta koskevat vaatimukset ovat tarjoajan soveltuvuutta koskevia vaatimuksia, joiden asettamisessa ja soveltamisessa hankintayksiköllä on harkintavaltaa. Hankintayksikkö ei voi kuitenkaan suhteellisuusperiaatteen ja syrjimättömyysperiaatteen vuoksi edellyttää tietyn työehtosopimuksen piiriin kuulumista. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö on työehtosopimusta koskevalla vaatimuksella voinut kuitenkin asettaa vähimmäisvaatimuksen

---

<sup>33</sup> *Hirvonen - Määttä* 2014, s. 85.

<sup>34</sup> *Hirvonen - Lith - Walden* 2010, s. 48.

<sup>35</sup> HE 18/2012 vp, s. 6.

<sup>36</sup> Rakennusala itse on myös kokenut laajalti muitakin uudistuksia, joilla on pyritty kytkemään sen ongelmallista harmaata taloutta pois, esimerkiksi käännetty arvonlisäverovelvollisuudella, työmaiden tunnistekortteihin lisätyillä veronumeroilla, rakennustyömaiden työntekijätietojen ja urakkatietojen kuukausittaisilla ilmoitusvelvollisuuksilla Verohallinnolle. Kts. lisää *Hirvonen & Määttä* 2014, luku 7.

<sup>37</sup> HE 18/2012 vp, s. 16.

<sup>38</sup> HE 108/2016 vp, s. 207.

sen osalta, että tarjoajan on tullut noudattaa Suomessa hyväksytyistä ja sovellettavista säännöksistä ja määräyksistä ilmeneviä periaatteita erityisesti palkanmaksun osalta. Tällä tavoin hankintayksikön voitiin nähdä pyrkineen varmistamaan, että sen työmaalla ei sallita alihintaista työvoimaa ja että kukaan tarjoaja ei saa kilpaileviin tarjoihin nähden kilpailuetua sivuuttamalla yleisesti Suomessa noudatettavia työehtoja.<sup>39</sup>

### *2.2.3 Poissulkuperusteet*

Hankintalain kenties tärkeimpänä harmaan talouden torjuntaan pyrkivänä kohtana voidaan nähdä sen EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen poissulkuperusteita koskevat 80, 81, 83 ja 88 §:t. Hankintalain 88 § velvoittaa hankintayksikön selvittämään, koskeeko tarjoajaa pakollinen poissulkemisperuste ja täytyvätkö hankinnalle määritellyt sopimusvaatimukset. Hankintayksikön on vaadittava valittua tarjoajaa toimittamaan ajantasaiset todistukset ja selvitykset sen tutkimiseksi, koskeeko sitä 80 §:ssä tarkoitettu poissulkemisperuste ja täytyvätkö muut hankintayksikön 83 §:n nojalla laaditut soveltumisvaatimukset. Hankintayksikkö voi myös harkintansa mukaan selvittää ja käyttää 81 §:ssä määriteltyjä harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.

Hankintalain 80 § käsittelee pakollisia poissulkemisperusteita, joiden avulla hankintayksikön tulee EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa poissulkea epäluotettavaksi katsomansa tarjoajan erinäisistä syistä johtuen. Pykälän mukaan hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu tietyistä rikoksista rangaistukseen. 80 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä olisivat yrityksen toimitusjohtaja, varatoimitusjohtaja, osakeyhtiön tai osuuskunnan hallituksen puheenjohtaja ja nimenkirjoittajat, prokuristi, yhdistyksen puheenjohtaja, yksityinen elinkeinoharjoittaja, avoimen yhtiön yhtiömiehet sekä kommandiittiyhtiön vastuualainen yhtiömies. Esimerkkejä rikoksista, jotka johtavat tarjouksen tai ehdokkaan poissulkuun, ovat muun muassa lahjuksen ottaminen, osallistuminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai ihmiskauppaan, veropetos, lahjominen elinkeinotoiminnassa, rahanpesu,

---

<sup>39</sup>MAO: 138/14.

työturvallisuusrikos tai verojen/sosiaalimaksujen laiminlyönti. Edellä mainittu listaus ei ole tyhjentävä.<sup>40</sup>

Hallituksen esityksestä ilmenee, että hankintayksiköllä on poissulkemisvelvollisuus missä tahansa hankintamenettelyn vaiheessa, jos käy ilmi, että ehdokasta tai tarjoajaa rasittaa lainkohdassa tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste joko ennen hankintamenettelyä tai sen aikana. Hankintayksiköllä ei ole harkintavaltaa laissa mainittuihin rikoksiin syyllistyneen ehdokkaan tai tarjoajan poissulkemisessä.<sup>41</sup>

Hankintalain uudistuksessa uusiksi pakollisiksi poissulkuperusteiksi lisättiin momentissa 2 määritellyt rikokset, joihin lukeutui esimerkiksi työturvallisuusrikokset, työaika-suojelurikokset ja työsyRJintä. Nämä säännökset perustuvat hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohtaan. Lisäksi verojen ja sosiaalimaksujen laiminlyönti oli aiemmassa hankintalaissa vain harkinnanvarainen poissulkuperuste. Poissulkuperusteen pakolliseksi muuttamista perusteltiin verojen ja sosiaalimaksujen asianmukaisen hoitamisen olennaisuudella julkistalouden toimintakyvyille.<sup>42</sup>

Edellä mainittuja rikoksia koskevien tuomioiden tulee kuitenkin ilmetä nimenomaan rikosrekisterin otteesta, joka ei saa olla yli 12 kuukautta vanha.<sup>43</sup> Tämä rajaa poissulkemisperusteen käyttömahdollisuuden sellaisissa tilanteissa, joissa merkintä kyseisestä tuomiosta on poistettu rikosrekisteristä. Rikosrekisterilain (1993/770) 10 §:n mukaan pääsääntöisesti tiedot rikosrekisteristä poistetaan seuraavan mukaan: tieto ehdollisesta vankeudesta ja yhdyskuntapalvelusta poistetaan 5 vuoden kuluessa, ehdoton enintään kahden vuoden vankeusrangaistus poistetaan 10 vuoden kuluttua ja ehdoton yli kahden vuoden vankeusrangaistus 20 vuoden kuluttua. Koska sakkorangaistukset eivät pääsääntöisesti päädy rikosrekisteriin, ne eivät yleensä velvoita poissulkemisperusteen käyttöön. Myöskään velvollisuutta poissulkemiselle ei ole meneillään olevan esitutkinnan tai vireillä olevan 80 §:ssä määritellyjä rikoksia koskevan oikeudenkäynnin vuoksi.<sup>44</sup>

Harkinnanvaraisia poissulkuperusteita määritellään hankintalain 81 §:ssä. Harkinnanvaraisuudella tarkoitetaan, että hankintayksikkö voi kyseisten seikkojen

---

<sup>40</sup> HE 108/2016 vp, s. 179–180.

<sup>41</sup> HE 108/2016 vp, s. 179–180.

<sup>42</sup> HE 108/2016 vp, s. 181–182.

<sup>43</sup> Hankintalaki (2016/1297) 80 §.

<sup>44</sup> HE 108/2016 vp, s. 180.

perusteella hylätä tarjoajan, mutta se ei ole pakollista.<sup>45</sup> Jos käy ilmi, että tarjoajaa rasittaa kyseisessä lainkohdassa tarkoitettu harkinnanvarainen poissulkuperuste, on harkinnanvarainen poissulku mahdollista missä vaiheessa hankintamenettelyä tahansa. Kyseisen pykälän tarkoituksena on vähentää toimittajan heikosta asemasta, lainsäädännön vastaisesta toiminnasta tai muista vastaavista tekijöistä johtuvia riskejä hankinnalle.<sup>46</sup>

Harkinnanvaraiseen poissulkuun voi hankintalain 81 §:n mukaan johtaa esimerkiksi syyllistyminen ammattitoiminnassa sellaiseen vakavaan virheeseen, joka johtaa todistettavasti sen luotettavuuden kyseenalaistamiseen.<sup>47</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C-465/11, Forposta ja ABC Direct Contact v. Poczta Polska mukaan kyseisen perusteen käyttö ei edellytä lainvoimaista tuomiota, vaan myös muu vakava virhe mahdollistaa poissulkuperusteen käytön<sup>48</sup>.

Poissulkuperusteet on laajennettu uudistuksessa koskemaan myös alihankkijoita. Uuden 78 §:n mukaan hankintayksikkö voi EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa harkintansa mukaan tarkistaa, onko olemassa perusteita alihankkijoiden poissulkemiseksi hankintalain 80 tai 81 §:n nojalla. 78 §:n mukaan hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan, mikäli sitä koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste. Jos taas alihankkijaa koskee jokin harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi harkintansa mukaan vaatia alihankkijaa korvattavaksi toisella alihankkijalla. Tämä säädös jätettiin vapaaehtoiseksi, sillä pakottavuuden riskinä nähtiin menettelyiden jäykistyminen ja hidastuminen ja täten kustannusten nousu.<sup>49</sup> Huomioitavaa on kuitenkin, että vaikka alihankkijoiden taustojen tarkastus on vapaaehtoista, hankintayksiköllä on velvollisuus vaatia alihankkijan korvaamista, mikäli sitä rasittaa jokin pakottava poissulkuperuste.

Näillä monilla poissulkuperusteilla pyritään estämään edellä mainittuihin rikoksiin syyllistyneiden osallistuminen julkisiin hankintoihin ja vähentämään talousrikoksien ja harmaan talouden toteutumisen riskiä. Jotta poissulkuperusteiden käyttö onnistuu, tulee hankintayksiköllä olla oikeus tietojen saantiin. Oikeudesta tietojen saantiin säädetään hankintalain 171 §:ssä. Tätä tiedonsaantioikeutta laajennettiin vuoden 2016 uudistuksessa,

---

<sup>45</sup> Hankintayksikön tulee harkinnanvaraisia poissulkuperusteita käyttäessään kiinnittää erityistä huomiota suhteellisuusperiaatteeseen.

<sup>46</sup> HE 108/2016 vp, s. 183.

<sup>47</sup> Esimerkkejä tästä mm. kilpailulainsäädännön tai tekijänoikeuksien rikkominen, sote-alan valvojen osoittamat epäkohdat.

<sup>48</sup> Tätä tulkintaa on käytetty myös kansallisen tuomioistuimen tapauksessa KHO:2017:T67.

<sup>49</sup> HE 108/2016 vp, s. 183, 56.

jotta julkisissa hankinnoissa tarvittavat välttämättömät viranomais selvitykset olisivat helposti ja vaivattomasti hankintayksikön saatavissa salassapitosäännösten estämättä.<sup>50</sup> Kuitenkin hankintayksiköiden mahdollisuus käyttää sille laissa määriteltyjä oikeuksia alihankkijoiden poissulkuperusteiden selvittämiseen ovat olleet melko rajallisia, nimittäin hankintalain 171 §:n mukainen hankintayksiköiden tietojensaantioikeus salassapitosäännösten estämättä ei sovellu alihankkijoihin ja täten Harmaan talouden selvitysyksikön tekemien 81 §:ään liittyvien harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden selvitysten käyttö ei ole mahdollista alihankkijoiden osalta, eikä myöskään rikosrekisteriotteita ole voitu alihankkijoilta vaatia kuin vain tiettyjen ehtojen täytyttyä. Alihankkijoiden rikosrekisteriotteiden saamisen ehtoja ja aiheeseen liittyvää vireillä olevaa lakimuutosta käsitellään seuraavassa luvussa.

#### *2.2.4 Rikosrekisterilain muuttaminen*

Vuoden 2016 uudessa hankintalaissa luotiin siis velvoite EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta, että voittaneen tarjoajan ja sen hallinto, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön rikosrekisteriotteet tulee tarkistaa hankintalain 80 §:ssä määriteltyjen rikosten osalta. Tähän liittyen hankintalain kokonaisuudistuksen sivussa päivitystä koki myös rikosrekisterilaki (1993/770). Rikosrekisteriin merkitään päätös tuomion saaneesta (mm.) ehdottomasta vankeudesta, yhdistelmärangaistuksesta, yhdyskuntapalvelusta, ehdollisesta vankeudesta ja sen ohella olevasta sakosta.<sup>51</sup> Vanhan rikosrekisterilain mukaan rekisteritietoja ei voitu luovuttaa hankintayksiköille käytettäväksi sen arviointiin, että täytyvätkö poissulkuperusteet ja tuleeko tarjoaja sulkea pois tarjouskilpailusta. Vuoden 2016 uudistuksessa muutettiin rikosrekisterilakia siten, että ehdokkaan tai tarjoajan johto- tai vastuuhenkilöä koskeva ote rikosrekisteristä voitaisiin luovuttaa hankintayksikölle käytettäväksi sen arvioimiseksi, koskeeko ehdokasta tai tarjoajaa laissa tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste.<sup>52</sup> Otteen saaminen edellyttää kyseisten henkilön suostumuksen, eikä toimitettu ote saa olla 12 kuukautta vanhempi. Tämän mahdollistaminen edesauttoi harmaan talouden torjumisen pyrkimystä antamalla hankintayksiköille oikeuden tarkistaa tarjoajien taustat.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> HE 108/2016 vp, s. 245.

<sup>51</sup> Rikosrekisterilaki 1993/770, 2 §.

<sup>52</sup> HE 108/2016 vp, s. 43.

<sup>53</sup> HE 108/2016 vp, s. 32.

Rikosrekisteriotteen saaminen ei kuitenkaan ole vieläkään mutkatonta ja yksinkertaista. Hankintayksikön tulee ensin vaatia ehdokkaalta tai tarjoajalta rikosrekisteriotteet, jonka jälkeen ehdokas tai tarjoaja pyytää henkilöpiiriltä, jonka taustat ollaan tarkistamassa, suostumuksen otteiden hankkimiseen. Kyseisen oikeushenkilön nimikirjoittaja tai valtuutettu hakee rikosrekisteriotteet Oikeusrekisterikeskukselta, josta ne toimitetaan ehdokkaalle tai tarjoajalle. Tämän jälkeen ehdokas tai tarjoaja toimittaa otteet hankintayksikölle, joka selvittää pakollisten poissulkemisperusteiden olemassaolon. Poissulkuperusteiden selvittämisen jälkeen hankintayksikön tulee tuhota otteet tai palauttaa ne sille, jota se koskee.<sup>54</sup>

Suora sähköinen tietojenvälitys ei ole tällä hetkellä mahdollinen, koska Oikeusrekisterikeskuksen, tarjoajien ja hankintayksikön välillä ei ole olemassa sellaista tietojenvaihtojärjestelmää, jolla voitaisiin varmistaa rikosrekisteriotteiden sisältämien arkaluonteisten tietojen käsittelyn riittävä suojaaminen ja jäljitettävyys.<sup>55</sup> Hallinnollisen taakan vähentämiseksi tulisi selvittää kyseisenlaisen tietojenvaihtojärjestelmän luomisen edellytykset ja mahdollisuudet, joka on jo nostettu esiin 2020 vuoden hallituksen esityksessä hankintalain muuttamisesta. Rikosrekisteritietojen sähköinen vaihdannan mahdollistaminen edellyttää riittävän tarkkaa lainsäädäntöä, että sen valmistelu ei ole mahdollista virkamiestyönä vaan edellyttää eri hallinnonaloja edustavan työryhmän perustamista.<sup>56</sup>

Kuten aiemmin on mainittu, oikeus rikosrekisteriotteen saamiselle on vain hankinnan ehdokkaalla tai tarjoajalla, joten tämä ei koske alihankkijoita, jotka osallistuvat hankintasopimuksen toteuttamiseen, mutta eivät kuitenkaan suoraan hankintamenettelyyn. Mikäli kyseessä on toimittaja, joka osallistuu nimenomaan hankintamenettelyyn osana ryhmää tai jonka voimavaroihin tarjouksessa viitataan, voidaan tämä katsoa osallistuneen hankintamenettelyyn ja tarjouksen jättämiseen siinä määrin, että tämä voidaan katsoa rinnastuvan ehdokkaaseen tai tarjoajaa, jolta voidaan myös vaatia todistuksia.<sup>57</sup>

Hallitus on luonut vuonna 2020 uuden esityksen hankintalain ja sen sivussa rikosrekisterilain muuttamisesta, jonka lakimuutokset eivät vielä ole tulleet voimaan (HE 244/2020).

---

<sup>54</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö: Uuden hankintalainsäädännön velvoitteet rikosrekisteriotteiden selvittämisestä, s. 12.

<sup>55</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö: Uuden hankintalainsäädännön velvoitteet rikosrekisteriotteiden selvittämisestä s. 15.

<sup>56</sup> HE 244/2020 vp, s. 12.

<sup>57</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö: Uuden hankintalainsäädännön velvoitteet rikosrekisteriotteiden selvittämisestä s. 13.

Hallituksen esityksen mukaan hankintalain 88 §:n 4. momenttia tullaan selventämään siten, että toimittajan palkollisia poissulkemisperusteita koskeva selvitys voidaan pyytää myös toimittajan tarjouksessaan ilmoittamasta alihankkijasta. Esityksessä todetaan, että jotta hankintayksikkö voi käyttää lainsäädännössä sille luotua oikeutta, on sen saatava myös toimittajan tarjouksessa ilmoittamista alihankkijoista välttämättömät rikosrekisteritiedot. Tästä johtuen hallitus esitti rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamista siten, että hankintalaissa määriteltyjen tarjoajan ja ehdokkaan lisäksi myös näiden alihankkija saa hankintamenettelyä vasten poissulkemisen edellytysten selvittämiseksi rikosrekisterin otteen.<sup>58</sup> Alihankkijoiden poissulkuperusteiden selvittäminen on jäänyt pitkälti alihankkijoiden muiden toimitettujen selvitysten ja todistusten sekä alustavana näyttönä toimivan yhteisen Eurooppalaisen hankinta-asiakirjan (ESPD) varaan. Muuttuvassa lainsäädännössä kuitenkin laajennetaan hankintayksikön mahdollisuuksia selvittää alihankkijoiden poissulkuperusteet, joissa alihankkija on tiedossa hankintamenettelyssä, mutta joka ei kuitenkaan suoraan ole rinnastettavissa ehdokkaaseen tai tarjoajaan.<sup>59</sup>

### 2.2.5 Valvonta

Ennen hankintalain kokonaisuudistusta julkisilla hankinnoilla ei ollut nimettynä tiettyä viranomaiselintä, joka valvoisi hankintojen menettelyiden lainmukaisuutta. Valvonta toteutui pääosin muutoksenhaun kautta markkinaoikeudessa, sekä esimerkiksi tilintarkastuksien, laillisuustarkastuksien ja sisäisen valvonnan kautta. Tätä valvontaa on toteuttanut mm. valtiontalouden tarkastusvirasto sekä eduskunnan tarkastusvaliokunta.<sup>60</sup> Hankintadirektiivin 83 artiklassa edellytettiin, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjen soveltamista valvotaan. Tästä johtuen uudessa hankintalaissa tavoiteltiin hankintalainsäädännön noudattamisen tehostamista sekä hankintamenettelyn syrjimättömyyttä ja avoimuutta.<sup>61</sup> Ratkaisuksi edellä mainittuun luotiin Kilpailu- ja kuluttajavirastolle valvontatehtävä hankintalainsäädännön noudattamisesta täydentämään olemassa olevaa oikeussuojajärjestelmää. Hankintalakiin lisättiin kokonaan uusi 15. luku, joka käsittelee hankintojen valvontaa ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäviä tämän osalta.

---

<sup>58</sup> HE 244/2020 vp, s. 20, 25.

<sup>59</sup> HE 244/2020 vp, s. 14.

<sup>60</sup> HE 108/2016 vp, s. 23 - 24.

<sup>61</sup> HE 108/2016 vp, s. 32.

Valvontaa laajennettiin myös siltä osin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee luoda joka kolmas vuosi seurantaraportti julkisista hankinnoista, jossa on tiedot vääränlaisen soveltamisen tai oikeudellisen epävarmuuden yleisimmistä syistä, sekä hankintoihin liittyvien petos-, korruptio- ja eturistiriitatapausten sekä muiden vakavien säännönvastaisuuksien ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja asianmukaisesta raportoinnista. Viraston tulee myös tehdä oma-aloitteisesti valvontaan liittyviä selvityksiä ja sillä on velvollisuus asettaa hankintayksiköille seuraamuksia.<sup>62</sup>

Uuden julkisten hankintojen valvontaviranomaisen on helpompi puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin jo aikaisemmassa vaiheessa, kun taas tuomioistuimen kautta näihin pystytään puuttua vasta repressiivisenä oikeuskeinona. Tämä on omiaan lisäämään lain noudattamista hankintayksiköiden osalta. Viraston pääasialliseksi tehtäväksi on kuitenkin katsottu suora hankintojen valvominen<sup>63</sup>, joita tuotiin esille osiossa 1.1.

Julkisten hankintojen virallisen valvovan toimielimen ollessa vielä melko tuore ja pienesti resursoitu, valvonta jää pitkälti Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tulleiden vihjeiden varaan.<sup>64</sup> Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan painopisteen ollessa laittomissa suorahankinnoissa, tulisi yleisemmin harmaan talouden toteutumisen valvontaan lisätä resursseja ja painoarvoa niin yhteiskunnan- kuin myös organisaatioiden tasolla.

Puhuttaessa harmaan talouden torjunnasta ja osittain sen valvonnasta, on esille nostettava myöskin Harmaan talouden selvitysyksikkö, jonka tehtävistä säädetään laissa Harmaan talouden selvitysyksiköstä (2010/1207). Selvitysyksikkö toimii verohallinnon alaisuudessa ja se edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Edellä mainitun lisäksi harmaan talouden selvitysyksikkö laatii myös pyynnöstä erilaisia velvoitteidenhoitoselvityksiä eri organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä, joita hyödynnetään hankintojen tarjoajien ja ehdokkaiden taustojen selvittämisessä.

---

<sup>62</sup> HE 108/2016 vp, s. 133 - 234.

<sup>63</sup> HE 108/2016 vp, s. 1.

<sup>64</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Hankintojen valvojaa tarvitaan.



## 2.3 Kartellit

### 2.3.1 Yleistä

Julkisten hankintojen osalta kartellit luovat suuren riskin julkisten varojen tehokkaalle käytölle, sillä hankintojen kilpailutuksella ei saavuteta sillä tavoiteltuja säästöjä ja ne estävät puhtaasti toimivat markkinat. Kartellit ovat kielletty kilpailulain (2011/948) 5 §:n nojalla. Kilpailulaissa säädetään muutoinkin kielletyistä kilpailurajoituksia koskevista toimenpiteistä, seuraamuksista ja vahingonkorvauksista.

Kartellien torjumisen näkökulmasta tärkeää on nostattaa kiinnijäämisen riskiä ja tehostaa niiden tutkimusta ja havainnointia myös hankintayksiköissä. Yhtenä keinona on nähty datan hyödyntäminen ja sen analysointi kartelleihin viittaavien tekijöiden havaitsemisessa.<sup>65</sup> Seulonnan ja pitkän aikavälin aineistojen pohjalta voidaan havaita merkkejä esimerkiksi markkinoiden jakamisesta ja siitä, millä toimialoilla on mahdollisuus kartellien toiminnalle. Näiden tulosten pohjalta tiedetään, mihin valvovan viranomaisen kannattaa katseen ja toimenpiteensä suunnata. Mikäli hankintayksiköillä olisi käytössä matalan kynnyksen työkaluja, joiden avulla ne pystyisivät tehdä havaintoja epäilyttävästä tarjouskäyttäytymisestä, laskisi mahdollisesti myös kynnys niiden ilmoittamisesta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Tämän kautta syntyvän pelotevaikutuksen on nähty pidemmällä aikavälillä tehostavan julkisten varojen käyttöä.<sup>66</sup>

Kartelleja pyritään torjumaan ja selvittämään myös houkuttelemalla niiden osallisia kartellien ilmiantoon. Kartellista ensimmäisenä irtaantunut ja paljastanut elinkeinoharjoittaja vapautuu kilpailulain 14 §:n perusteella seuraamusmaksuista. Seuraamusmaksuja voidaan myös alentaa muilta kartellin osallisilta, mikäli he toimivat yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa ja toimittavat yrityslausunnon sekä tietoja ja todisteita, jotka ovat merkityksellisiä kartellin todistamisen kannalta ennen kuin virasto on saanut kyseiset tiedot muualta.<sup>67</sup>

Kartellien torjumiseen pyrkivää lainsäädäntöä ei muutoin juurikaan ole, mutta hankintayksiköille on luotu ohjeita ja muistilistoja kartellien torjumiseksi ja tunnistamiseksi. Tärkeimpänä on nähty OECD:n vuonna 2009 julkaistu ohje tarjouskartellien torjumiseksi

---

<sup>65</sup> Datan ja analytiikan hyödyntämisestä laajemmin kts. Harmaa talous ja hankinnat -raportin luku 7.

<sup>66</sup> Harmaa talous ja hankinnat -raportti, s. 29, 33.

<sup>67</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kerro kartellista ensimmäisenä ja vapaudu seuraamusmaksusta.

julkisissa hankinnoissa, jonka suuntaviivoja on hyödynnetty muissa vastaavissa toimintaohjeissa.<sup>68</sup> OECD:n ohjeessa tuotiin ilmi tarjouskartelleja tukevia toimialoja, riskin piirissä olevan tuotteen tai toimialan erityispiirteitä sekä yleisiä kartellien ilmenemismuotoja. Kartelliriskin pienentämiseksi luotiin muistilista hankintaprosessin suunnitteluun, jonka osa-alueita käsitellään seuraavaksi.<sup>69</sup>

### *2.3.2 Huomioitavaa tarjouskartellien torjumisessa julkisissa hankinnoissa*

Ensimmäisenä muistilistassa korostuu tietojen keräämisen tärkeys kilpailutusta varten. Hankintayksiköiden tulee kerätä tietoa markkinoilla tarjolla olevista tuotteista ja palveluista sekä niiden mahdollisista toimijoista. Toimittajien tuotteisiin, hintoihin ja kustannusrakenteeseen tutustuminen ja markkinakartoituksen tekeminen luovat parempaa tietopohjaa hankinnan toteuttamiselle, joka mahdollistaa kartellien tunnistamisen. Tärkeää on myös selvittää, onko kyseinen toimiala riskialtis tarjouskartellien muodostumiselle ja sen myötä kiinnittää erityistä huomiota kilpailutuksen järjestämiseen.<sup>70</sup>

Tarjouskilpailu tulee suunnitella siten, että siihen osallistuisi mahdollisimman monta kilpailevaa tarjoajaa. Tämä on mahdollista alentamalla tarjouksen tekemisestä aiheutuvia kustannuksia, välttämällä turhia osallistumiskriteereitä ja pyrkimällä osallistamaan eri kokoisia yrityksiä eri alueilta osaksi tarjouskilpailua. Tarpeettomia osallistumiskriteereitä voivat mahdollisesti olla esimerkiksi yrityksen kokoon, rakenteeseen tai liikevaihtoon liittyvät rajoitukset. Nämä tulisi aina olla oikeassa suhteessa hankinnan kokoon ja sisältöön verraten. Laajoissa hankinnoissa tulisi myös harkita hankinnan jakamista ja osatarjouksien hyväksymistä mahdollisimman paljon. Tämän avulla ne pienet ja keskisuuret yritykset pääsisivät osallistumaan julkisiin hankintoihin, joilla ei resurssit riitä kokonaan suurten projektien hoitamiseen. Huomioitavaa on kuitenkin se, että hankinnan pilkkominen ei saa tapahtua ennalta-arvattavalla tavalla, sillä se voi mahdollistaa sopimusten jakamisen kartellin jäsenten välillä.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Silloinen Kilpailuvirasto julkaisi vuonna 2012 ”Vinkkejä tarjouskartellin havaitsemiseen -Muistilista hankinnoista vastaaville” -julkaisun, joka koostui pitkälti samoista tekijöistä kuin OECD:n raportista luotu julkaisu. Lisäksi julkisten hankintojen neuvontayksikön nettisivuilla viitataan korruption torjumisen osalta kyseiseen OECD:n julkaisuun, joka vahvistaa sen merkityksellisyyttä konkreettisen toiminnan kannalta. Kts. <https://www.hankinnat.fi/sisallon-maarittely/kartellien-torjunta>

<sup>69</sup> Kilpailuvirasto: OECD Ohje tarjouskartellien torjumiseksi julkisissa hankinnoissa, s. 2–5.

<sup>70</sup> Kilpailuvirasto: OECD Ohje tarjouskartellien torjumiseksi julkisissa hankinnoissa, s. 5.

<sup>71</sup> Kilpailuvirasto: OECD Ohje tarjouskartellien torjumiseksi julkisissa hankinnoissa, s. 6–7.

Hankinnan kohteen määrittelyssä vaatimusten tulee siis olla selkeitä ja ennalta-arvaamattomia. Julkisen varojen tehokkaan käytön edistämiseksi vaatimukset tulisi suunnata nimenomaan toiminnallisiin ominaisuuksiin ja siihen, mitä on määrä saada aikaan, jotta tarjouskilpailussa saadaan mahdollisimman innovatiivisia ratkaisuja. Tärkeää olisi hankintailmoitusta julkaistaessa tietää hankinnan kohde, jotta tarpeet pystytään määrittelemään tarpeeksi hyvin, eikä monitulkintaisia kriteerejä olisi tarve käyttää.<sup>72</sup>

Kartelliriskin vuoksi hankintayksikön on pyrittävä pitämään tarjoajien välinen yhteydenpito mahdollisimman vähäisenä ja mietittävä tarkkaan, mitä tietoa tarjoajille jaetaan. Esimerkiksi sähköisen kilpailutuksen järjestämisen avulla voidaan välttää tilanteet, jolloin yritykset tulisi hankintaan liittyvään kohteeseen yhtä aikaa toimittamaan tarjouksia. Kilpailutusprosessin tulee olla läpinäkyvä, mutta hankintoja koskevien asiakirjojen kohdalla ei yrityksille tule antaa enempää tietoa kuin säännökset edellyttävät. Tarjoajille jaettavan informaatio tulee olla harkittua ja kilpailun kannalta arkaluontoisten tietojen paljastamista tulee välttää, koska kartelliin osalliset voivat näitä tietoja hyödyntää toimintaansa ja tarjouksiaan suunnitellessa.<sup>73</sup>

Merkittävänä osatekijänä kartellien torjumisessa julkisten hankintojen osalta toimii kuitenkin koulutus ja tietoisuuden lisääminen. Kun hankintojen parissa työskentelevällä henkilöstöllä on tietämystä julkisia hankintoja koskevasta riskistä kartellien osalta ja niiden tunnusmerkistöä, ovat ne helpommin väistettävissä ja tunnistettavissa. Kartellien havaitsemisen kannalta tulee järjestelmällisesti vertailla tarjouksen jättäneitä toimijoita ja niitä yrityksiä, jotka alun perin osoittivat kiinnostuksensa hankintaa kohtaan. Onko näissä havaittavissa vetäytymistä tai muita käyttäytymismalleja, jotka herättävät kysymyksiä yritysten toiminnan rehellisyydestä?<sup>74</sup> Kartellien torjunnassa tulisi korkeiden seuraamusmaksujen pelotteluvaikutuksen lisäksi korostaa myös negatiivista julkisuutta, mikä kartelleihin liittyviin julki tulleisiin epäilyihin kuuluu. Negatiivisella julkisuudella voi olla merkittävät seuraukset yrityksen menestykselle ja esimerkiksi sen pörssikurssien kehitykselle.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Kilpailuvirasto: OECD Ohje tarjouskartellien torjumiseksi julkisissa hankinnoissa, s. 7–8.

<sup>73</sup> Kilpailuvirasto: OECD Ohje tarjouskartellien torjumiseksi julkisissa hankinnoissa, s. 8–9.

<sup>74</sup> Kilpailuvirasto: OECD Ohje tarjouskartellien torjumiseksi julkisissa hankinnoissa, s. 11–12.

<sup>75</sup> *Mentula* 2008, s. 576.

## 2.4 Korruption torjunta Suomessa

### 2.4.1 Tausta

Julkiset hankinnat ja niiden monet vaiheet on nähty alttiiksi korruptiolle.<sup>76</sup> Korruptio ei ole aina pelkkää suoraa lahjontaa, vaan esimerkkinä epäeettisestä toiminnasta voidaan kertoa myös tarjousvaatimusten määrittely siten, että sillä pyritään suosimaan tiettyä yritystä. Edellä mainittu korruption muoto kohdentuu institutionaaliseen korruptioon, joka on uhka demokratialle ja hyvälle hallinnolle sen pyrkiessä vaikuttamaan demokraattiseen päätöksentekoprosessiin. Etenkin julkisissa hankinnoissa riskinä on se, että menettelyissä ei sovelleta avointa kilpailua ja täten osa hankintakilpailuista jää hämärän peittoon vaille julkista ilmoitusta.<sup>77</sup> Korruption vaarallisimpana muotona on rakenteellinen korruptio, jossa huomio on nimenomaan korruptiivisissa rakenteissa ja järjestelmissä, jolloin toiminta kohdistuu vallan väärinkäyttöön esimerkiksi epäeettisenä vaikuttamisena päätöksentekoon mm. päätösten valmistelussa lahjonnan luoman intressin mukaisesti.<sup>78</sup>

Korruptio on ilmiönä hankalasti havaittavissa ja raja laillisen ja laittoman toiminnan välillä voi olla myös osittain epäselvää. Tästä syystä tietoisuuden lisääminen korruptiosta ja sen eri muodoista on tärkeässä roolissa.<sup>79</sup> Korruptionvastaisen työn koordinaatioviranomaisena toimii oikeusministeriö, joka koordinoi korruption torjuntaa ja ennaltaehkäisyä koskevia kehityshankkeita, ja tukee eri viranomaisten korruptionvastaista työtä sekä toimii myös kansainvälisissä yhteistyöverkostoissa aiheeseen liittyen.<sup>80</sup>

Korruption tyypillisiä ilmenemismuotoja nykypäivänä ovat erilaiset suosimistilanteet, ristiriitaiset roolit ja niihin liittyvät intressikonfliktit. Erityisesti kunnat nähdään riskialttiina ympäristöinä edellä mainituille korruption muodoille. Vuonna 2017 Ernst & Youngin teettämän ja kuntapäätäjille kohdistetussa kyselyssä ilmeni, että 58 % vastaajista oli kohdannut epäeettistä toimintaa omassa organisaatiossaan ja puolet vastaajista näkivät epäeettisen toiminnan (esim. suhteiden hyväksikäyttö, toiminnan väärinkäyttö) olevan uhka

---

<sup>76</sup> Peurala – Muttilainen 2015, s. 31.

<sup>77</sup> Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille: *Salminen* 2020, s. 20–22.

<sup>78</sup> Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille: *Salminen* 2020, s. 22–24.

<sup>79</sup> Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille: *Salminen* 2020, s. 24.

<sup>80</sup> Oikeusministerio.fi.

Suomalaiselle kuntasektorille. Isona ongelmana selvisi myös se, että 73 % vastaajista ei tiennyt organisaationsa mahdollisista ohjeista epäeettisten tilanteiden varalle.<sup>81</sup>

Valtioneuvosto on luonut periaatepäätöksiensä pohjalta kansallisia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategioita, joista edellinen oli vuosille 2016–2020 ja viimeisin vuosille 2020–2023. Vuoden 2016–2020 torjuntaohjelman julkisia hankintoja koskevassa osassa merkittäväksi teemaksi nostettiin korruptio ja sen torjunta Suomessa.<sup>82</sup> Tämän 2016–2020 harmaan talouden torjuntaohjelman osana teetettiin Harmaa talous ja hankinnat -selvitys<sup>83</sup> eri toimijoiden muodostaman työryhmän avulla. Selvityksen tarkoituksena oli laatia ehdotuksia, joiden tavoitteena on korruption ehkäiseminen tehostamalla hankintojen valvontaa, laajentamalla hankintayksiköiden tietojensaantia sekä lisäämällä hankintayksikön mahdollisuuksia puuttua havaitsemiinsa korruptiotilanteisiin.<sup>84</sup> Työryhmä nosti esille eri teemoja ja niihin liittyviä kehitysehdotuksia, joista seuraavaksi käsitellään hankintaosaamisen ja sopimushallinnan vahvistamista sekä kuntien sisäisen tarkastuksen osuutta korruption torjunnassa.<sup>85</sup>

#### *2.4.2 Hankintaosaaminen ja sopimushallinta*

Kuten aiemmin todettu, yhtenä suurimmista tekijöistä harmaan talouden ja korruption torjunnassa on tieto ja ymmärrys hankinnoista, sopimushallinnasta sekä harmaan talouden ja korruption eri muodoista. Tämän ansiosta hankintojen parissa työskentelevät pystyvät havaitsemaan mahdolliset väärinkäytökset, kartelliepäilyt sekä muut aiheeseen liittyvät seikat. Näiden ilmiöiden parempi tuntemus tehostaisi niihin puuttumista ja täten loisi ennaltaehkäisevää vaikutusta.<sup>86</sup>

Etenkin paikallistasolla kunnissa tapahtuvien hankintojen seuranta ja tiedotus harmaan talouden riskitekijöistä on nähty olevan vaihtelevaa. Työryhmä korostaakin hankintojen parissa työskentelevälle henkilöstölle laadittuja toimintaohjeita harmaan talouden riskeistä ja eettisestä työskentelystä, joka tulisi sisällyttää esimerkiksi uusien työntekijöiden

---

<sup>81</sup> Ernst & Young, Kuntakysely päättäjille 2017, Harmaa talous ja hankinnat raportti 2019, s. 21.

<sup>82</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2016–2020.

<sup>83</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019: Harmaa talous ja hankinnat.

<sup>84</sup> Harmaa talous ja hankinnat 2019, s. 5.

<sup>85</sup> Muita työryhmän esille nostamia teemoja oli mm. julkisten hankintojen tarjoustietojen saatavuus, ja analysoinnin kehittäminen sekä yhtiöittämiseen kuuluvat riskit

<sup>86</sup> Harmaa talous ja hankinnat, s. 12–13.

perehdytykseen.<sup>87</sup> Myöskään yleistä hankinta- tai sopimuksenhallintaosaamista ei nähdä olevan tarpeeksi, vaan sitä tulisi kehittää ja tukea laaja-alaisesti.<sup>88</sup> Sopimuksenhallinnan osalta merkittävää olisi sopimushallintajärjestelmän ja sopimustietorekisterin luominen, joita sisäinen valvontakin voisi hyödyntää työssään. Järjestelmä edistäisi myöskin yleistä hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.<sup>89</sup>

#### 2.4.3 Sisäinen valvonta ja -tarkastus

Selvityksessä korostetaan kuntien sisäistä valvontaa ja etenkin sisäistä tarkastusta sekä sen osuutta harmaan talouden torjunnassa. Kunnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota julkisten hankintojen valmisteluun ja hankintapäätöksiin osallistuneiden henkilöiden sidonnaisuuksiin ja kaksoisrooleihin, joita sisäinen valvonta ja sen osana sisäinen tarkastus valvovat. Sisäisellä valvonnalla pyritäänkin varmistamaan, että 1) kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, 2) päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa, 3) lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan, sekä sitä, että 4) kunnan omaisuus ja voimavarat turvataan.<sup>90</sup> Sisäinen tarkastus toimii osana sisäistä valvontaa, joka on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistustyötä, jonka tarkoituksena on tuoda lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Sisäisen tarkastuksen järjestäminen omana toimintonaan ei kuitenkaan ole kunnissa lakisääteinen, vaan se on vapaaehtoista. Läheskään kaikissa kunnissa ei siten sisäistä tarkastusta ole omana toimintona lainkaan.<sup>91</sup>

Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen tarkastusjohtaja Markus Kiviahon haastattelussa ilmeni, että Tampereen kaupungin sisäinen tarkastus pitää vuotta 2021 tietynlaisena hankintojen teemavuotena, jolloin he järjestävät useampia hankintoihin liittyviä tarkastuksia. Sisäinen tarkastus ohjaa tarkastustoimintaansa riskiarviointiperusteisen tarkastussuunnitelman mukaan sinne, missä se näkee olevan isoimpia riskejä väärinkäytöksen tapahtumiselle. Tampereen kaupungin sisäinen tarkastus on riskiperustaisesti pyrkinyt tunnistamaan minkälaisissa hankinnoissa riskejä tai ongelmia

---

<sup>87</sup> Myös Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen tarkastusjohtaja *Markus Kiviahon* (29.3.2021) näki harmaan talouden ja korruption ilmenemismuotojen ja niihin liittyvien toimintatapojen käsittelyn hankintojen parissa työskentelevien keskuudessa olevan hyvin vähäistä, ja totesi tässä olevan Tampereen kaupungilla kehittämisen paikka.

<sup>88</sup> Selvityksessä on lueteltu lista aihealueista, joista hankintoihin liittyvää koulutusta tulisi järjestää. Kts. Harmaa talous ja hankinnat, s. 14.

<sup>89</sup> Harmaa talous ja hankinnat, s. 15–16.

<sup>90</sup> Kuntaliitto.fi, Sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

<sup>91</sup> Harmaa talous ja hankinnat 2019, s. 17–19.

todennäköisesti on ja kohdentaa tarkastuksensa niihin palvelualueisiin ja -ryhmiin. Kiviahon mukaan Tampereen sisäisen tarkastuksen perustana on pyrkiä analysoimaan hankintapäätöksiä hankintalain periaatteiden ja menettelytapavaatimusten näkökulmasta, ja syventää tarkastusta hankintapäätösten kautta kilpailuttamisprosessiin ja sen menetelmiin, sekä myös siihen, miten hankintapäätöksen jälkeen sopimusta on noudatettu ja miten sopimuksen noudattamisen valvonta on järjestetty.<sup>92</sup>

Sisäisen tarkastuksen ongelmana korruption torjumisessa on kuitenkin se, että sisäisellä tarkastuksella voi olla joitain rajoitteita nimenomaan ylimmän johdon käytäntöjen arvioinnissa. Harmaa talous ja hankinnat-raportin työryhmässä havaittiin ongelmia sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen mahdollisuuksissa vaikuttaa ylimmän johdon toimintatapoihin, esimerkiksi esiin tulleisiin väärinkäytösepäilyihin ei reagoida, tai niitä ei negatiivisen julkisuuden vuoksi raportoida valvoville viranomaisille. Toimenpide-ehdotuksina työryhmä esittääkin, että tulisi laajentaa sitä raportoitavien piiriä, jolle sisäinen tarkastus raportoi havaintonsa, jotta väärinkäytöksiin pystyttäisiin puuttumaan. Lisäksi ehdotetaan, että sisäisen tarkastuksen järjestäminen sisäisen valvonnan osana tulisi lisätä kuntalakiin. Merkittävää on myös se, että sisäisellä tarkastuksella on riittävä tietotaito harmaan talouden ja korruption riskeistä ja näiden koulutusta ehdotetaankin lisättäväksi. Yleisestikin sisäisessä tarkastuksessa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota harmaaseen talouteen ja korruptioon sekä niitä ennaltaehkäiseviin toimiin.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Markus Kiviahon (Tampereen kaupunki) haastattelu 29.3.2021.

<sup>93</sup> Harmaa talous ja hankinnat 2019, s. 19–20.

## **3 MITKÄ TEKIJÄT MAHDOLLISTAVAT HARMAAN TALOUDEN TOIMINNAN JULKISISSA HANKINNOISSA?**

### **3.1 Yleistä**

Jatkuvasti muuttuva yhteiskunta sekä harmaan talouden eri muodot luovat omia haasteitaan harmaan talouden torjunnalle. Muun muassa ulkomaisten yritysten ja ulkomaisen työvoiman käytön lisääntyminen ovat aiheuttaneet haasteita viranomaisten tiedonsaannille monilla toimialoilla. Ongelmallista valvonnan kannalta on helposti pimentoon jäävät ulkomaisten toimijoiden alihankintaketjut, jotka nousevat esimerkiksi EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa merkittäväksi riskitekijäksi. Lisäksi järjestäytyneiden rikollisryhmien on nähty tekevän entistä enemmän tavanomaisten rikosten ohella talousrikoksia.<sup>94</sup>

Kolmannessa luvussa on tarkoitus käydä läpi lainsäädännöllisiä tekijöitä, jotka mahdollistavat tai altistavat harmaan talouden toiminnan julkisissa hankinnoissa. Näkökulmana on niin hankintalainsäädännölliset tekijät, kuin myös muu kunnissa tapahtuva toiminta. Tärkeänä lähteenä toimii mm. Harmaa talous ja hankinnat- raportti, joka sisältää havaintoja korruption riskitekijöistä ja näiden kehitysehdotuksia. Osiossa käytetään pitkälti myös omia havaintoja, jotka ovat syntyneet aiheeseen perehtyessä ja epäkohtia huomatessa.

### **3.2 Kansallisten hankintojen laaja harkintavalta ja järjestäytynyt rikollisuus**

Kansallisissa hankinnoissa hankintayksiköille on jätetty hyvin laaja harkintavalta päättää, minkälaisia vaatimuksia tarjoajille asetetaan, sekä minkälaista hankintamenettelyä noudatetaan. Pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkuperusteet eivät täten koske EU-kynnysarvoja alittavia hankintoja, mutta niitä voidaan halutessaan noudattaa.<sup>95</sup> Hankintayksikön halutessa sulkea tarjoajia ulos esimerkiksi harkinnanvaraisilla poissulkuperusteilla, tulee sen huomioida suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaate rajoittaa hankintayksikön harkintavaltaa, ja se edellyttää, että asetettavat vaatimukset ovat oikeasuhteisia tavoiteltuun päämäärään, hankinnan luonteeseen, arvoon ja laatuun nähden.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023, s. 6.

<sup>95</sup> Hankintalaki 105 §.

<sup>96</sup> Rainiala 2017, s. 57.



Aiemmasta poiketen alihankkijoiden poissulkemisen mahdollisuudesta ei kansallisten hankintojen osalta ole mainintaa. Kyseenalaiseksi lain osalta jää, onko alihankkijoiden poissulkeminen jätetty kokonaan kansallisten hankintojen ulkopuolelle, vai kuuluuko se mahdollisesti hankintayksikön laajaan harkintavaltaan asettaa vaatimuksia tarjoajan soveltavuudelle. Alihankintaketjuissa piilee riski väärinkäytöksille ja lain kiertämiselle ja mikäli tällaista toimintaa ei voitaisi EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa kytkeä pois, luo se houkutuksen alihankintaketjujen kautta toteutetulle harmaalle taloudelle.

Vaikka hankintalaki luo vain reunaehdot ja jättää muutoin laajan harkintavallan kansallisten hankintojen parissa työskentelyyn, on ainakin Tampereen kaupungilla nähty pitkälti noudatettavan tiukempia menettelytapoja kuin laki itse velvoittaa.<sup>97</sup> Ei kuitenkaan voida unohtaa, että kaikissa kunnissa ei samalla tavalla toimita, ja täten kulkeminen sieltä mistä aita on matalin nostaa riskiksi erilaiset tietoiset väärinkäytökset ja vähäisten selvitysten hyväksikäytön.

Kuten aiemmin todettiin, järjestäytynyt rikollisuus toimii entistä enemmän myös talouden puolella. Kansalliset hankinnat voidaan nähdä otollisena väylänä toteuttaa harmaan talouden muotoja, sillä kiinnijäämisen riski on pienempi, kun tarjoajien taustoja ei välttämättä tarkasteta. Järjestäytynyt rikollisuus saatetaan tietoisesti ohjata juuri EU-kynnysarvot alittaviin hankintoihin edellä mainitun syyn vuoksi. Taustojen tarkastus on hallinnollisesti raskas toimenpide, mutta tulisi pohtia, onko se tavoiteltuun päämäärään nähden kuitenkin suhteellista ja tarkoituksenmukaista.

Järjestäytynyt rikollisuus pyrkii käyttämään hyväkseen yritystoimintaan sekä verotukseen liittyviä viranomaisvalvonnan ja lainsäädännön heikkouksia ja aukkoja. Ne pyrkivät olemaan tietoisia käytössä olevista tutkinta- ja tiedonhankintamenetelmistä sekä viranomaisvalvonnan lainsäädännöllisistä puutteista.<sup>98</sup> Tämä puoltaa huolta siitä, että kansalliset hankinnat ovat riskialttiimpia järjestäytyneelle talousrikollisuudelle.

Järjestäytyneen rikollisuuden näkökulmasta ei kuitenkaan voida sanoa, että poissulkuperusteiden käyttämisellä onnistuttaisiin kytkemään sen osuus julkisissa hankinnoissa kokonaan pois. Esimerkiksi rakennusalalla järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää usein bulvaaneja, jotka voidaan määritellä olevan tietynlaisia välikäsiä tai

---

<sup>97</sup> Katja Korhosen (Tampereen kaupunki) haastattelu 30.4.2021.

<sup>98</sup> Kiiskilä 2011, s. 53.

välihenkilöitä, joilla ei ole rikostaustaa, ja jotka toimivat omalla nimellä peitellysti toisen lukuun.<sup>99</sup> Tämä liittyy järjestäytyneen rikollisuuden tietoisuuteen viranomaisvalvonnasta, jolloin toimijat jättäytyvät itse pois vastuuasemasta yrityksessä ja käyttävät esimerkiksi lähipiiriin kuuluvia henkilöitä hyväksi. Aiemmissa tutkimuksissa on tuotu esille, että tästä syystä sitä henkilöpiiriä, jota hankintayksikön tiedonsaantioikeus todistusten ja selvitysten osalta koskee, tulisi laajentaa.<sup>100</sup>

Ongelmalliseksi on noussut myös julkisuuslain (1999/621, Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta) soveltaminen liivijengien jäsenrekistereitä koskeissa asioissa ja oikeuskäytäntö onkin tältä osin melko epäselvä ja ristiriitainen. Vuonna 2018 eduskunnan oikeusasiamies antoi moitteet Keskusrikospoliisille (KRP), kun se oli luovuttanut Helsingin kaupungille tiedot eräiden yritysten jäsenien yhteydestä liivijengiin. Helsingin kaupunki oli solmimassa erään tontin vuokrasopimusta osakeyhtiön kanssa, johon liittyen KRP antoi kaupungille lausunnon, jossa todettiin, että kyseisiin yrityksiin liittyy Bandidos MC -moottoripyöräkerhon jäseniä. Eduskunnan oikeusasiamies antoi KRP:n rikosylikomisaariolle sekä rikosylikonstaapelille moitteet salaisten asiakirjojen luovuttamisesta. Oikeusasiamies näki päätöksessään<sup>101</sup>, että kyseiset jäsenyydet voidaan nähdä olevan julkisuuslain 24 §:n 32 kohdassa tarkoitettuja salaisia tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Myös poliisihallitus näki, että kyse oli julkisuuslain perusteella salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta.<sup>102</sup> Virkamiesten saadessa syytteet tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, oikeus kuitenkin katsoi, että rikollisjärjestön jäsenyyttä ei voida pitää sellaisena yksityiselämään kuuluvana asiana, joka olisi pitänyt julkisuuslain perusteella salata ja heidän syytteensä hylättiin.<sup>103</sup>

Esiin tuodussa hankintayksiköiden laajassa harkintavallassa voidaan nähdä olevan paljon hyviä puolia, mutta yhtenä riskinä voidaan nähdä harmaan talouden, korruption ja epäeettisen vaikuttamisen mahdollistuminen. Harmaan talouden torjuntaa voitaisiin kenties parantaa, mikäli hankintayksiköillä olisi laajemmat velvollisuudet selvittää tarjoajien taustat.

---

<sup>99</sup> Keskusrikospoliisi, 2010, s. 11.

<sup>100</sup> Laakso 2019, s. 70.

<sup>101</sup> EOAK/4963/2017

<sup>102</sup> EOAK/4963/2017, s. 5.

<sup>103</sup> Helsingin Sanomat. Krp:n poliisit saivat vapauttavat tuomiot: Vahvistivat jengiläisten nimet Helsingin kaupungille.

Se, että tarjoajien taustoja ei tarkisteta hallinnolliseen taakkaan nojautuen, voi maksaa yhteiskunnalle ison hinnan mahdollistaen julkisten hankintojen kautta tapahtuvan harmaan talouden, veronkierron sekä muut mahdolliset talousrikokset. Nyt kun vireillä oleva hallituksen esitys hankintalain muuttamisesta laajentaa hankintalain käytön myös kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin<sup>104</sup>, voi se omalta osaltaan nostaa kynnystä olla soveltamatta esimerkiksi tarjoajia ja alihankkijoita koskevia poissulkuperusteita kansallisissa hankinnoissa.

### 3.3 Sidonnaisuudet

Etenkin kunnissa tärkeänä korruption ehkäisyn muotona on sidonnaisuuksien seuraaminen päättäjien ja luottamushenkilöiden ja palveluita sekä tuotteita tarjoavien yritysten välillä. Kuntalain (2015/410) 84 §:n ensimmäisen momentin mukaan kunnan luottamustehenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.<sup>105</sup> Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden piiriin katsotaan kuuluvan mm. valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajat, varapuheenjohtajat, kunnanjohtaja, pormestari ja apulaispormestari, sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijä. Sidonnaisuudet voivat luoda erilaisia intressiristiriitoja päätöksenteossa ja täten voivat johtaa epäeettisiin toimiin tai objektiivisuuden vaarantumiseen. Ongelmana on, että sidonnaisuuksien ilmoittaminen on jätetty pitkälti vain ilmoitusvelvollisten oman aktiivisuuden varaan, eikä niitä pyritä aktiivisesti hankkimaan. Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista valvoo tarkastuslautakunta<sup>106</sup>, mutta laissa ei määritellä ilmoitusvelvoitteen laiminlyönnistä johtuvia seurauksia.<sup>107</sup> Riskinä on tilanteet, joissa kunnan hankintoihin liittyvissä päätöksissä mukana oleva henkilö omaisi sidonnaisuuksia tarjouksen tehneeseen yritykseen ja pyrkisi myötävaikuttamaan kyseisen tarjouksen hyväksymiseen henkilökohtaisten intressien vuoksi.

Muun kunnan henkilöstön sidonnaisuuksista ei ole laissa säädelyä selvitysvelvollisuutta, joten tämä jää kuntien oman harkintavallan varaan. Tampereen kaupungilla virka- tai

---

<sup>104</sup> HE 244/2020 vp.

<sup>105</sup> KuntaL (2015/410) 84 §.

<sup>106</sup> KuntaL (2015/410) 121 §.

<sup>107</sup> Harmaa talous ja hankinnat, s. 22–23.

työsuhteessa olevien tulee täyttää sivutoimi-ilmoitus, mikäli tällä on sivutoimia tai sidonnaisuuksia. Näitä ei kuitenkaan seurata kovinkaan aktiivisesti ja riskinä on, että henkilöt oman yhtiönsä tai intressipiiriin kuuluvan yhtiön kautta voivat saada sellaista informaatiota, joka vaarantaa hankinnan tasapuolisen ja syrjimättömän kilpailuttamisen, sekä prosessin syrjimättömän ja tasapuolisen etenemisen. Henkilön oma aktiivisuus ja eettinen toiminta vaikuttaa siis siihen, onko kaupungilla riittävän kattava ja ajantasainen tieto sidonnaisuuksista. Tampereella on kuitenkin satunnaisesti tehty epäilyjen tai vihjeiden vuoksi tarkastuksia henkilöstön sidonnaisuuksista tai kaksoisrooleista. Ongelmana on toisaalta suuri työntekijöiden määrä, joten tarkkaa seuranta on hyvin vaikea tehdä.<sup>108</sup>

### **3.4 Tiedonsaantioikeus, rikosrekisteritietojen suppeus sekä niiden saatavuus**

Harmaan talouden torjunnassa tärkeässä roolissa on erilaiset poissulkuperusteet, joita tässä tutkielmassa on aiemmin esitelty. Poissulkuperusteiden tehokkuuden näkökulmasta kuitenkin ongelmaksi nousee rikosrekisteritietojen suppeus sekä niihin liittyvän tiedonsaantioikeuden vähäisyys.

Rikosrekisteritietojen suppeuteen liittyen yhtenä ongelmana voidaan nähdä esimerkiksi sakkorangaistuksen ilmenemättömyys rikosrekisteristä. Usein talousrikokset ja hankintalain 80 ja 81 §:ssä määrittelevät rikokset vaativat hyvinkin vakavan rikkomuksen, jotta ne päätyvät rikosrekisteriin. Sakkorangaistukset eivät luonnollisella henkilöllä ilmene rikosrekisteristä, joten nämä eivät edellytä tarjoajan poissulkemista. Sen sijaan oikeushenkilöiden yhteisösakot kirjautuvat rikosrekisteriin rikosrekisterilain 2 §:n mukaan. Kynnys vastaavien rikkomusten jatkamiselle voi olla pieni sakkorangaistuksien jälkeen ja tästä syystä olisi kenties tarkoituksenmukaista, että hankintayksiköt saisivat tietoonsa myös mahdolliset 80 ja 81 §:ssä mainituista teoista johtuvat sakkorangaistukset tai ainakin toistuvat sakkorangaistukset, jolloin hankintayksikkö voisi oman harkinnan mukaan pohtia tarjouksen hylkäämistä.

Ongelmallista on myös tietojen ja rikosrekisteriotteiden hankala saatavuus sekä prosessin monimutkaisuus.<sup>109</sup> Etenkin alihankkijoiden osalta nykytilanne on ollut haastava, sillä rikosrekisteritietoja ei ole voinut pyytää toimittajan alihankkijoilta. Myöskään hankintalain 171 §:ssä tarkoitettu laaja tiedonsaantioikeus ei ole koskenut alihankintoja, eikä

---

<sup>108</sup> Markus Kiviahon (Tampereen kaupunki) haastattelu 29.3.2021.

<sup>109</sup> Kts. luku 2.2.4.

hankintayksiköillä ole ollut oikeutta kyseisen pykälän hyödyntämiseen muutoinkaan kansalliset kynnsarvot alittavissa hankinnoissa. Ongelmallisuutta on pyritty purkamaan vireillä olevalla hallituksen esityksellä hankintalain muuttamisesta, jossa harmaan talouden selvitysyksikön toimittaman velvoitteidenhoitoselvityksen käyttömahdollisuus tullaan laajentamaan tarjoajan alihankkijoihin sekä kansallisen kynnsarvon alittaviin hankintoihin.<sup>110</sup>

Käytännössä nykytilassa ajantasaiset todistukset tarjoajan soveltuvuudesta tulee pyytää ennen hankintasopimuksen tekemistä tai tarvittaessa ennen sitä jo tarjouskilpailun aikana, mikäli se on tarpeen menettelyn asianmukaisen kulun varmistamiseksi.<sup>111</sup> Vireillä olevassa hallituksen esityksessä hankintalain muuttamisesta pyrittiin laajentamaan mahdollisuutta todistusten vaatimiseen 80 ja 81 §:ssä tarkoittamien väärinkäytösten osalta myös sopimuskauttaiseen selvitykseen. Esityksestä saadun lausuntopalautteen vuoksi tämä kuitenkin jätettiin pois, sillä se edellyttäisi hankintalain soveltamisalan ja 81 § 1. momentin laajempaa uudelleen arviointia.<sup>112</sup> Uudistuksella pyrittiin laajentamaan hankintayksikön mahdollisuuksia seurata niiden yhteistyökumppaneiden lainmukaisesta toiminnasta myös sopimuskauden aikana, joka tältä erää jouduttiin siirtämään myöhemmäksi.

Raskaaksi ja vaikeaksi nähty prosessi tietojen ja rikosrekisteriotteiden saamisessa voivat omalta osaltaan vähentää poissulkuperusteinen hyödyntämistä kansallisissa hankinnoissa, mikä taas voi johtaa harmaan talouden yleistymiseen mm. aiemmin mainitun järjestäytyneen rikollisuuden kautta. Tulevat laajemmat tiedonsaantioikeudet parantavat hankintayksiköiden mahdollisuuksia taustojen tarkastukseen ja tästä johtuen myös kynns taustojen tarkistukseen mahdollisesti laskee.

---

<sup>110</sup> HE 244/2020 vp, s. 8–9.

<sup>111</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö: Uuden hankintalainsäädännön velvoitteet rikosrekisteriotteiden selvittämisestä, s. 9.

<sup>112</sup> HE 244/2020 vp, s. 14.

## 4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tarkoituksena on ollut tuoda näkyväksi niitä keinoja, joilla lainsäädännöllisesti sekä muutoin pyritään torjumaan harmaan talouden toimintaa julkisten hankintojen toimintaympäristössä. Heti tutkielman alussa tuotiin esille, että harmaalle taloudelle ja korruptiolle ei ole yksiselitteisiä määritelmiä. Käsitteiden monimutkaisuus on kuitenkin tutkielman kannalta toissijaista ja tärkeämmäksi näkökulmaksi muodostui ne keinot, joilla tietoisia väärinkäytöksiä pyritään torjumaan. Kertauksena voidaan kuitenkin todeta, että julkisorganisaation ulkopuolisella harmaalla taloudella tarkoitetaan mm. niitä keinoja, joilla hankintayksikön sopimuskumppanit pyrkivät laiminlyömään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma-, tai työttömyysvakuutus-, taikka sosiaalimaksujen hoitamista. Edellä mainittujen lisäksi myös kartellit katsotaan kuuluvan harmaan talouden piiriin. Korruptiossa avaintekijäksi voidaan nähdä julkisen aseman väärinkäyttö yksityisen edun saamiseksi.

Pääluvuissa suurimmaksi kokonaisuudeksi muodostui ne keinot, joilla harmaata taloutta pyritään torjumaan julkisten hankintojen kontekstissa. Merkittävänä osana toimii hankintalain kokonaisuudistus vuodelta 2016, joka sisälsi julkisten hankintojen osalta muutoksia myös mm. rikosrekisterilakiin. Hankintalain osalta tärkeimmässä roolissa harmaan talouden torjunnassa voidaan nähdä olevan EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja velvoittavat 80, 81, 83 ja 88 §:t, jotka käsittelevät ehdokkaiden ja tarjoajien valintaa sekä niihin liittyviä poissulkuperusteita. Poissulkuperusteiden taustalla on vahva pyrkimys estää sellaisten yritysten ja henkilöiden osallistuminen julkisiin hankintoihin, jotka ovat syyllistyneet harmaan talouden harjoittamiseen ja talousrikoksiin. Tällä pyritään ennalta estämään vastaavien toimien toteutuminen julkisissa hankinnoissa. Kyseisten rikosten tulee käydä ilmi rikosrekisteristä, jonka saaminen on edelleen 2016 vuoden uudistuksen helpotuksista huolimatta monimutkaista. Rikosrekisterien sähköisen tietojenvaihtojärjestelmän kehittämiseen tulisi allokoita resursseja ja luoda työryhmä tämän edistämiseksi. Sähköinen tietojenvaihtojärjestelmä rikosrekisteriotteiden osalta vähentäisi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, jolloin kynnys taustatietojen tarkistamiselle laskisi esimerkiksi kansallisten hankintojen tasolla.

Kartellien osalta torjuntaan pyritään kilpailulain 14 §:n nojalla houkuttelemalla kartellien osalliset ilmiantamaan kartellit seuraamusmaksuista vapautumisella ja seuraamusmaksujen pienentämisellä vastavuoroisesti hyvästä yhteistyöstä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Torjunnassa isossa osassa on kuitenkin hankintojen parissa työskentelevien erilliset

toimintaohjeet kartellien välttämiseksi ja tunnistamiseksi. Tunnistamisen ongelmaan pyritään vastaamaan tietoisuuden ja tunnusmerkistön koulutuksella sekä dataa hyödyntämällä. Näihin tekijöihin tulisi entisestään lisätä painoarvoa ja osaamista.

Tutkielman osuus korruption näkökulmasta on rajattu suppeaksi, ja sen torjunnan kannalta tärkeimmiksi tekijöiksi nostettiin hankintaosaamisen ja sopimushallinnan tärkeys hankintayksiköissä väärinkäytöksiä huomaamiseksi, sekä sisäisen tarkastuksen merkitys hankintojen laillisuuden valvonnassa. Lähteiden perusteella suosituksena voidaan tuoda esille sisäisen tarkastuksen lisääminen kuntien lakisäätöisiin toimielimiin, jotta seuranta pystytään tarkemmin toteuttamaan. Toisena suosituksena voidaan esittää koulutuksen lisääminen korruption tunnusmerkistön, eettisten toimien ja yleisesti hankintalain tiimoilta.

Kolmannessa pääluvussa käsiteltiin niitä tekijöitä, jotka mahdollistavat harmaan talouden toiminnan julkisissa hankinnoissa. Suurimmiksi riskitekijöiksi havaittiin mm. kansallisten hankintojen laaja harkintavalta sekä siihen liittyen järjestäytynyt rikollisuus, joka hyödyntää vähäisiä taustaselvityksiä. Ongelmana ovat ne kunnat, joissa EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa pyritään pääsemään mahdollisimman vähäisellä hallinnollisella taakalla ja joissa painotetaan pelkästään halvinta mahdollista tarjousta. Harmaan talouden osuuden riski kasvaa merkittävästi vähäisten taustatietojen selvittämisen vuoksi, ja halvimmalla hinnan taustalla voi olla toistuva verojen ja sosiaalimaksujen välttäminen tai liian pienen palkan maksaminen työntekijöille. Kansallisissa hankinnoissa tulisi laajemmin velvoittaa hankintayksiköitä tarjoajien ja niiden avainhenkilöiden taustojen tarkastukseen ja kenties antaa mahdollisuudet laajemmallekin ulottuvalle taustojen tarkastukselle esimerkiksi bulvaanien välttämiseksi, mikäli kyseisen hankinnan ala on riskialtis harmaan talouden näkökulmasta. Perus- ja ihmisoikeudet, kuten yksityisyyden- ja henkilötietojen suoja, luovat tietysti omat rajansa edellä esitetyille. Kyseistä aihetta ei tässä tutkielmassa ole selvitetty ja se vaatisi lisätutkimusta. Ensisijaisena asiana tulevaisuuden kannalta voisi kuitenkin nähdä hallinnollisesti raskaiden prosessien helpottamisen, esimerkiksi aiemmin mainitun rikosrekisteriotteiden sähköisen tietojenvaihtojärjestelmän avulla.

Sidonnaisuuksien osalta valvonta ja seuranta ovat vähäistä ja vajanaista. Ongelmaksi muodostuu suuret henkilöstömäärät, joiden sivutoimien ja sidonnaisuuksien aktiivinen seuranta on haastavaa, jolloin niistä ilmoittaminen jää pitkälti henkilön oman eettisen näkemyksen ja aktiivisen toiminnan varaan. Yhtenä osaratkaisuna voisi olla aina tiettyyn hankintaan osallistuvan henkilöstön sidonnaisuuksien ja sivutoimien selvitys

hankintaprosessin alkaessa, jotta voitaisiin mahdollistaa tasa-arvoinen sekä yhdenvertainen menettely ja prosessi kaikille tarjoajille. Myös yleisesti harmaan talouden valvonnan vähyyden voidaan nähdä olevan ongelmallista, sillä valvonta jää pitkälti vain riskiperustaisesti suuntautuvan sisäisen tarkastuksen ja laittomia suorahankintoja painottavan Kilpailu- ja kuluttajaviraston varaan.

Tutkielman aihe on spesifi, mutta kuitenkin erittäin laaja ja monia näkökulmia omaava. Kandidaatin tutkielman suppeuden vuoksi tarkoituksena oli luoda yleiskatsaus niihin tärkeimmiksi pidettyihin keinoihin, joilla harmaata taloutta pyritään torjumaan julkisissa hankinnoissa, sekä tuomaan esille muutamia riskitekijöiksi katsottuja aihealueita. Hankintayksiköiden mahdollisuuksiin vaikuttaa tarjoajan valintaan rajaa mm. suhteellisuusperiaate ja tasapuolisuus kaikkia kohtaan, joita ei tarkemmin tässä tutkielmassa ole pystytty arvioimaan. Tasapuolisuudesta ja suhteellisuudesta julkisten hankintojen kontekstissa on saatavilla jonkin verran oikeuskäytäntöä, joten aihetta olisi mielenkiintoista tutkia enemmänkin mm. siitä näkökulmasta, missä menee raja hyväksyttynä harmaan talouden torjunnan keinona ja suhteettomana vaatimuksena. Kiinnostavaa olisi myös tutkia hallintolain (2003/434) 31 §:n selvittämismääräyksen ja 45 §:n päätöksen perustelemisen toteutumista suorahankinnoissa.

Tärkeimmiksi lähtökohdiksi harmaan talouden torjunnassa on nähty tarkoin määritellyt toimintaperiaatteet ja dokumentointi, eli toisin sanottuna avoimuus ja läpinäkyvyys. Myös tietoisuus harmaan talouden ja korruption riskeistä ja muodoista sekä hankintayksikön oma halu ja kiinnostus tietoiseen toimintaan harmaan talouden ja korruption torjumiseksi ovat merkittävässä osassa. Laajentamalla harmaan talouden torjuntaan pyrkivien pykälien pakottavuutta pystyttäisiin paremmin edistämään hankintalain tavoitteita ja näin varmistamaan julkisilla varoilla hankittujen tavaroiden ja palvelujen lainmukaisuuden sekä täten julkisten varojen tehokkaan ja laadukkaan käytön. Lisäksi tutkielmassa toistuvana teemana voidaan nähdä koulutuksen ja tietoisuuden tärkeys ja merkitys harmaan talouden torjunnassa. Näin yhteiskunnallisesti tärkeään aiheeseen liittyvää koulutusta ei tuskin voi koskaan olla liikaa, joten sen johdonmukaisempaan järjestämiseen tulisi kiinnittää huomiota.

Kaiken kaikkiaan harmaan talouden torjuntaan pyritään hyvin laajasti, mutta lainsäädännön tavoitteiden tehokkuutta rajaa kuitenkin mm. erinäiset salassapitosäädökset ja tietojensaannin rajallisuus, hankintayksiköiden laaja harkintavalta eli monien lainkohtien ehdotusmaisuus. Harmaan talouden poistaminen kokonaan yhteiskunnasta on kuitenkin



mahdotonta ja on ymmärrettävä tutkielmassa tuotujen keinojen pyrkivän nimenomaan rajoittamaan harmaan talouden harjoittamisen mahdollisuuksia ja pyrkimään luomaan sellaiset olosuhteet, joissa oikein toimiminen koettaisiin houkuttelevammaksi. Tästä syystä tehokkaiden ja johdonmukaisten torjuntakeinojen luominen, koulutuksen lisääminen, hankintayksiköiden hallinnollisen taakan vähentäminen sekä tarjoajien taustatietojen selvittämisen mahdollisuuksien ja yleisen tietojen saannin parantaminen ovat ensiarvoisen tärkeitä seikkoja tilanteen parantamiseksi.