

Hanna Karjalainen

**OIKEUDELLISET EDELLYTYKSET  
JULKISTEN HANKINTOJEN  
YMPÄRISTÖKRITEREILLE**

Lainsäädännön ja ohjaavien keinojen vaikuttavuus  
ympäristökriteereitä asetettaessa

# TIIVISTELMÄ

Tekijän nimi : Hanna Karjalainen  
Pro Gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus  
Kesäkuu 2024

---

Julkiset hankinnat ovat volyymiltaan suurta ja pelkästään Suomessa hankintoja tehdään noin 47 miljardin euron edestä vuosittain. Taloudellisen merkittävyyden vuoksi niitä on syytä tarkastella ympäristön ja kestävyuden näkökulmasta. Suomessa sekä kansainvälisesti on asetettu kunnianhimoisia ympäristö- ja ilmastotavoitteita. Hankinnat ovat taloudellisen merkittävyytensä vuoksi oiva keino edistää kyseisiä tavoitteita. Aihe on ollut keskustelussa jo muutaman vuosikymmenen ja viime hallituskaudella hankintalakiin oli tarkoitus tehdä ympäristönäkökohdista enemmän velvoittavia. Vaikka lakiuudistus ehti raueta, on silti tarpeen jatkaa ajankohtaista keskustelua tulevaisuuden näkymistä. Keskustelu hankintojen ympäristönäkökohdista on muuttunut vuosikymmenien varrella. Aiemmin pohdittiin, voiko ympäristökriteereitä käyttää julkisten hankintojen valintaperusteena. Nykyään keskustelua ohjaa pitkälti kysymys siitä, tulisiko ympäristökriteerien olla velvoittava osa lainsäädäntöä. Keskustelu aiheesta on kääntynyt selkeästi edistyneempään suuntaan ympäristön näkökulmasta.

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää ympäristökriteereiden oikeudellista velvoitetta sekä kannustavuutta julkisissa hankinnoissa. Tutkielma toteutetaan lainopillisesti. Tutkielman pääkysymyksenä selvitetään, miten nykyinen lainsäädäntö velvoittaa ja kannustaa hankintayksiköitä käyttämään ympäristökriteereitä julkisissa hankinnoissa. Hankinnoissa puhutaan yleensä laatukriteereistä, joihin ympäristönäkökohdat kytkeytyvät osittain. Tutkielmassa huomioidaan laatukriteerit vain silloin, kun samassa yhteydessä puhutaan ympäristönäkökohdista. Hankintalainsäädäntö uudistui viimeksi vuonna 2017 ja ympäristönäkökohdat on otettu lainsäädännössä huomioon näkyvämmiin aiempaan lainsäädäntöön verraten. Lisäksi tutkielmassa halutaan selvittää ohjaavien keinojen merkitystä ja vaikuttavuutta ympäristökriteerien asettamisessa. Julkisia hankintoja ohjataan paljon muutenkin kuin lainsäädännöllisin keinoin. Ohjaavia keinoja on saatavilla kaikille hankintayksiköille ja tiedon määrä on suurta. Sen vuoksi on syytä selvittää, kuinka vaikuttavia ohjaavat keinot ovat hankinnoissa. Tutkielmassa halutaan myös pohtia kehitysehdotuksia ja de lege ferenda -kannanotollisesti ilmaista, miten lainsäädännön kuuluisi olla tulevaisuudessa.

Tutkielmassa tehdään katsaus hankintoja ohjaavaan lainsäädäntöön ja muihin hankintayksiköitä epäsuorasti velvoittaviin lainsäädäntöihin. Erityisesti tarkastellaan hankintalakeja eli lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sekä lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016), jotka ohjaavat pääosin hankintoja Suomessa. Tarkastelussa on Suomen perustuslain (731/1999) 20 § ympäristöperusoikeus, joka velvoittaa julkisia toimijoita turvaamaan terveellistä ympäristöä kansalaisille. Samoin tarkastellaan osittain ympäristöperusoikeutta tukevaa lainsäädäntöä ilmastolakia (423/2022), joka ympäristöperusoikeuden tavoin velvoittaa julkisia toimijoita edistää lain tavoitteita ilmastomuutoksen torjumiseksi.

Tutkielman keskiössä on julkisten hankintojen kestävyys, johon kytkeytyy ympäristökriteerit. Ympäristökriteereistä tarkastellaan niiden asettamista osana hankintaprosessia sekä lain antamat edellytykset niiden asettamiseen. Erilaisia mahdollisuuksia asettaa ympäristökriteereitä on paljon ja siihen parhaat edellytykset on etenkin hankinnan valmistelu- ja kilpailutusvaiheessa. Siksi kyseisiä vaiheita tarkastellaan tässä tutkielmassa erityisesti. Lisäksi katsaus tehdään käytännön tasolla ohjaaviin keinoihin ja niiden merkittävyyteen. Tutkielman tuloksena voidaan todeta, että hankintalakien velvoittavuuden puute ottaa ympäristönäkökohdat huomioon ei ole riittävä keino edistää ympäristökriteereiden asettamista. Velvoittavuuden puutteen vuoksi on paljon inhimillisiä tekijöitä ympäristökriteereiden asettamisen ongelmaan. Koska hankintayksiköillä on omat toimintatavat ja rajalliset resurssit, ei uudenlaisia hankintaprosesseja tai kriteereitä hankinnoissa mielellään käytetä. Tutkielmassa selviää, että ympäristönäkökohdat ovat edelleen julkisten hankintojen keskustelun keskiössä, joka näkyy muun muassa erilaisten selvitysten ja tutkimusten lisääntymisenä sekä hankintayksiköiden omissa tavoitteissa.

Avainsanat: julkiset hankinnat, ympäristö, ympäristökriteerit, hankintalaki, ympäristöoikeus, perusoikeudet

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

# TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus: [Kuvaa tähän yksityiskohtaisesti, mihin tarkoitukseen ja miten tekoälyä on sovellettu opinnäytteeseen tutkielmaprosessin aikana.]

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: [Luettele tähän kaikki opinnäytteen vaiheet ja osiot, joissa tekoälyä on tutkielmaprosessin aikana käytetty.]

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

<b>LÄHTEET:</b> .....	V
<b>Kirjallislähteet:</b> .....	V
<b>Verkkolähteet:</b> .....	VI
<b>Virallislähteet:</b> .....	VI
<b>LYHENTEET JA KÄYTETYT TERMIT</b> .....	IX
<b>1. JOHDANTO</b> .....	1
1.1. Aiheen tausta ja esittely .....	1
1.2. Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus .....	2
1.3. Tutkimusmetodi .....	5
1.4. Aineisto ja aiempi tutkimus aiheesta.....	7
<b>2. JULKISET HANKINNAT JA OIKEUDELLINEN SÄÄTELY</b> .....	9
2.1. Julkiset hankinnat.....	9
2.2. Hankintalait ja ympäristönäkökohdat.....	12
2.3. Kansainvälinen sääteily .....	16
2.4. Hallinnon oikeusperiaatteet .....	19
2.5. Ympäristöperusoikeus .....	21
<b>3. YMPÄRISTÖKRITERIT HANKINTAPROSESSISSA</b> .....	25
3.1. Ympäristökriteerien määrittely .....	25
3.1.1. Ympäristökriteerit rakennusurakoissa.....	28
3.1.2. Ympäristökriteerit tavarahankinnoissa.....	29
3.1.3. Ympäristökriteerit palveluhankinnoissa .....	31
3.2. Ympäristökriteerit osana hankintaprosessia.....	32
3.3. Tarjoajan valinta.....	35
3.4. Hankinnanvaraiset poissulkemisperusteet.....	37
3.5. Kriteereiden asettamisen ongelma .....	40
<b>4. KESTÄVIEN HANKINTOJEN NYKYTILA</b> .....	43
4.1. Kestävä hankinta.....	43
4.2. Ohjaavat keinot.....	45
4.3. Hankintayksiköiden linjaukset .....	47
4.4. Ohjaavien keinojen merkittävyys.....	50
4.5. Mahdolliset muutokset hankintalakiin .....	51
4.6. Kehitysehdotukset.....	54
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	58

# LÄHTEET:

## Kirjallislähteet:

Albrecht – Eerika – Viljanen – Jukka. (2022) *Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa*. Ympäristöjuridiikka 1/2022.

Alhola, Katriina – Kaljonen, Minna. (2017) *Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämisehdotuksia*. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2017.

Eskola, Saira – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja & Ruohoniemi, Eerikko. (2017). *Julkiset hankinnat* (3., uudistettu painos.). Alma Talent.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, V-Pekka. (2011) *Perusoikeudet*. (2. uud. painos) WSOYpro.

Halonen, Kirsi-Maria (2021). *Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta*. Lakimies 7-8/2021 s.1113-1135.

Hautamäki, Veli-Pekka. (2004) *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita Prima Oy, Helsinki.

Hirvonen, Aki (2011). *Mitkä metodit?* Opas oikeustieteelliseen metodologiaan. Helsinki.

Hyvönen, Olli – Kess, Kaija – Piisi, Tero – Tuomela, Heikki – Uotila, Jaakko. (2007) *Julkiset hankinnat hankintayksiköissä*. Edita Publishing Oy. Edita Prima Oy, Helsinki.

Kalimo, Harri – Alhola, Katriina – Virolainen, Veli-Matti – Miettinen, Mirella – Pesu, Jarkko – Lehtinen, Sanna – Nissinen, Ari – Heinonen, Tero – Suikkanen, Johanna – Soukka, Risto – Kivistö Timo. Kasurinen, Heli – Jansson, Max – Mateo, Eleanor – Unekbas, Selcukhan. (2021) *Hiili- ja ympäristöjalanjälki hankinnoissa – lainsäädäntö ja mittaaminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:2.

Kontio, Annamari – Kronström, Sanna – Kumlin, Aarne – Mäki, Laura. (2017) *Julkiset hankinnat - käsikirja*. Edita Publishing Oy. Keuruu.

Koskela, Tarja. (2021) *Ympäristöarvojen huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa*. Edilex 2021/25.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. (2013) *Ympäristöoikeus*. (2. uud. painos.), Sanoma Pro.

Lehtinen, Sanna – Romppanen, Seita (2021). *Ilmastokriteerit kuntien ja kaupunkien julkisissa hankinnoissa*. Oikeus 2021 (50); 4: 460-480.

Nicola, Dimitri. (2013) ”Best value for money” in procurement. Journal of Public Procurement 13(2) 2013.

Palmujoki, Antti & Vartiainen, Noora. *Ympäristönäkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa*. Edilex 2020/9. Edita Publishing Oy.

Ukkola, Markus (2011). *Hankintamenettelyn kriteerit*. Lakimies 2/2011 (s.320-340).

Ukkola, Markus. (2019) Julkisia hankintoja koskevien asioiden oikeussuojamenettelyt osana hallintolainsäädäntöä. Edilex 2019/30

Tala, Jyrki. (2005) *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo – Heinämäki, Leena. *Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?* Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014.

Zhu, Qinghua – Geng, Yong – Sarkis, Joseph. *Motivating green public procurement in China: An individual level perspective*. Journal of Environmental Management. Volume 126, 15.9.2013, s.85.95.

## Verkkolähteet:

Euroopan komissio. *Eurooppa 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia*. Bryssel 3.3.2010. KOM (2010) 2020 lopullinen [https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_FI\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf).

Euroopan Unioni: Green and sustainable Public Procurement [https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm).

Keino. <https://www.hankintakeino.fi/fi/hankinnan-markkinakartoitus/miten-toteuttaa-markkinakartoitus-tai-vuoropuhelu> (viitattu 13.5.2024).

Suomen standardoimisliitto SFS Ry <https://sfs.fi/standardeista/tutustu-standardeihin/suositut-standardit/iso-14000-ymparistojohtamisen-standardisarja/> (viitattu 25.3.2024).

The SCI-Network Consortium, c/o ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2012. [https://www.motiva.fi/files/14857/Innovatiiviset\\_ja\\_kestavat\\_rakennushankinnat\\_SCI-Network.pdf](https://www.motiva.fi/files/14857/Innovatiiviset_ja_kestavat_rakennushankinnat_SCI-Network.pdf) (julkaisu Motivan tietopankissa, viitattu 10.4.2024).

Työ- ja elinkeinoministeriö <https://tem.fi/julkiset-hankinnat> (viitattu 26.3.2024).

Ympäristöministeriö – EU:n jätedirektiivit ja kansainväliset jättesopimukset <https://ym.fi/eu-n-jatedirektiivit-ja-kansainvaliset-jatesopimukset> (viitattu 2.4.2024).

Ympäristöministeriö – Kansainvälinen yhteistyö ja EU-asiat - Kemikaalit <https://ym.fi/kemikaaleihin-liittyva-eu-ja-kansainvalinen-yhteistyö> (viitattu 14.4.2024).

## Virallislähteet:

Energiatohokkuuslaki (1429/2914).

Euroopan komissio. (2018) *Julkiset hankinnat – ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa*. Euroopan unionin virallinen verkkosivusto.

Euroopan komissio. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi. KOM (2017) 572 lopullinen. Strasbourg 3.10.2017.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

Euroopan unionin vihreät julkisten hankintojen kriteerit ja vaatimukset. (viitattu 9.4.2024)

Euroopan neuvoston päätös (EU) 2017/1541 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32017D1541> (viitattu 2.4.2024).

Euroopan yhteisöjen komissio. *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat*. KOM (2008) 400 lopullinen. Bryssel 16.7.2008.

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 37/2015.

HE 27/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

HE 108/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 115/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

HE 239/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Helsingin kaupunki. *Helsingin kaupungin hankintastrategia 2020*. Julkaisun pysyvä osoite: <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2020/Helsingin%20kaupungin%20hankintastrategia%202020.pdf>.

Ilmastolaki (423/2022).

KHO 2018:24.

KHO:2006-T-652.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016).

Montrealin pöytäkirja otsonikerrosta heikentävistä aineista <https://eur-lex.europa.eu/FI/legal-content/summary/montreal-protocol-on-substances-that-deplete-the-ozone-layer.html> (viitattu 2.4.2024).

Neuvoston päätös pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta (2006/507/EY).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Tampereen kaupunki. *Tampereen kaupungin hankinnan periaatteet*. Kaupunginhallitus 2.9.2019.

Talousvaliokunnan mietintö TaMV 31/2016 vp - HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Turun kaupunki. *Turun kaupungin hankintastrategia*. Kaupunginhallitus 25.10.2021.

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio: *C-513/99 - Concordia Bus Finland* 17 päivänä syyskuuta 2002.

Ympäristövaliokunnan lausunto YmVL vp 20/2016 – HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 2/2022 vp— HE 27/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

Valtioneuvosto (2019) Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.

Valtioneuvosto (2023) Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58 Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.

Valtionvarainministeriö: *Julkisten hankintojen käsikirja 2023*. Valtionvarainministeriön julkaisuja 2023:60 Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-661-9>.

Väylävirasto. *Hankinnan toimintalinjat 2020*. Väyläviraston julkaisut. Julkaisun pysyvä osoite: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-317-760-4>



# LYHENTEET JA KÄYTETYT TERMIT

EU: Euroopan unioni.

Erityisalojen hankintalaki: Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016.

Hankintalaki: Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.

Hankintadirektiivi: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU.

Erityisalojen hankintadirektiivi: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/26/EU.

Ympäristöperusoikeus: Perustuslain 20 §, Vastuu ympäristöstä



# 1. JOHDANTO

## 1.1. Aiheen tausta ja esittely

Julkiset hankinnat ovat taloudellisesti merkittävä osa markkinoita Suomessa ja Euroopan Unionissa. Suomessa hankintoja tehdään vuosittain jopa 47 miljardin euron edestä ja Euroopan Unionissa yli 1700 miljardilla.<sup>1</sup> Julkisia hankintoja voidaan pitää merkittävänä osana markkinoita. Julkisia hankintoja tekee Suomessa monet erilaiset julkisrahoitteiset yksiköt, kuten valtio, kunnat, valtion virastot ja muut julkisoikeudelliset yksiköt. Hankinnat pitävät sisällään erilaisia kokonaisuuksia, kuten rakennusurakoita, palveluita, sekä tavarahankintoja.

Julkisia hankintoja ohjaa lainsäädäntö, joista tärkeimmät ovat laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016). Näitä tullaan tutkielmassa kutsumaan nimillä *hankintalaki* ja *erityisalojen hankintalaki*. Hankintalait Suomessa perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveihin 2014/24/EU julkisista hankinnoista sekä 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Kyseisiä direktiivejä tullaan tutkielmassa kutsumaan *hankintadirektiiveiksi*.

Ympäristöasiat ovat yhteiskunnallisesti ajankohtainen aihe. Se näkyy myös yhteiskunnallisessa keskustelussa. Esimerkiksi edellisen hallituskauden Sanna Marinin hallitusohjelmassa oli kirjattu hiilineutraalisuustavoite vuoteen 2035 mennessä.<sup>2</sup> Ympäristöasiat ovat poliittisia ja niitä pyritään selvästi edistämään valtion ja kansainvälisten yhteisöjen toimesta, mutta myös alemmilla hallinnon tasoilla.<sup>3</sup> Myös Suomen perustuslakiin (731/1999) on kirjattu laki, jonka tarkoitus on edistää ympäristöasioita. Perustuslain 20 §, vastuu ympäristöstä, turvaa perusoikeuksissa kansalaisten oikeuden terveelliseen ympäristöön ja miten julkisen vallan tehtävä on turvata tämä oikeus. Kestävään kehitykseen, johon ympäristöasiatkin kytkeytyvät, onkin panostettu viime vuosina paljon ja se näkyy kansallisissa ja kansainvälisissä tavoitteissa.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Eskola ym. 2017 s.19 (EU:n hankinnat vuoden 2013 tietojen mukaan).

<sup>2</sup> Valtioneuvosto 2019 s.34.

<sup>3</sup> Kuten kunnat ja hyvinvointialueet.

<sup>4</sup> Esimerkiksi Sanna Marinin hallitusohjelman hiilineutraalisuustavoite, sekä kansainvälinen 2050 hiilineutraalisuustavoite, johon Euroopan unioni on sitoutunut.

Ympäristöasiat ja julkiset hankinnat kokonaisuutena ovat olleet puheenaiheena viime vuosikymmeninä. Kestäviin julkisiin hankintoihin kannustetaan lain puitteissa, sekä muilla keinoin. Hankinnoista ja niiden ympäristöystävällisyydestä on tehty paljon erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia.<sup>5</sup> Puheenaiheena on ollut yleisesti ympäristöystävällisyys ja kestävyys hankinnoissa, sekä myös mahdollisuudet asettaa ympäristökriteeristöä hankintoihin lain puitteissa. Hankintalakeja oli tarkoitus muuttaa edellisen hallituksen toimesta, mutta esitys raukesi hallituskauden päätyttyä. Muutokset hankintalakiin ovat kuitenkin ajankohtainen aihe, sillä muutostarpeet lakiin tunnistettiin. On siis edelleen ajankohtaista tarkastella hankintojen ympäristönäkökohtia oikeudellisesta näkökulmasta.

Julkisia hankintoja on tarpeen tutkia siitä näkökulmasta, miten laki palvelee hankintoja toteuttamaan ja edistämään laadukkaita ja ympäristöystävällisiä hankintoja, sekä asettamaan ympäristökriteereitä hankintoihin. Erilaisissa tutkimuksissa, selvityksissä, sekä hankintaoppaissa kirjattuina keinoina on mainittu hankintaosaamisen tason nostaminen ja hankintalain velvoittavuuden tason nosto.<sup>6</sup>

Julkisten hankintojen merkitys edistää yllä mainittuja hiilineutraalisuustavoitteita sekä ympäristötavoitteita on suuri. Julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä on edelleen tarkasteltava ympäristötavoitteiden näkökulmasta, vaikka aiemmin mainittu lakimuutos ehti raueta. Hankintojen ympäristönäkökohdista on kuitenkin puhuttu jo niin pitkään, että aiheen tulisi edelleen olla keskustelussa lakiuudistuksen näkökulmasta.

## **1.2. Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus**

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella oikeudellisia reunaehtoja ympäristökriteereiden asettamiseen julkisissa hankinnoissa. Tutkielmassa tavoitellaan ymmärrystä siitä, millaisia vaatimuksia hankintayksikkö voi asettaa hankinnoissa ja miten se näkyy lainsäädännössä, sekä muissa alemman tasoisissa ohjauskeinoissa. Tutkielmassa voidaan puhua myös joissain osin laatukriteereistä, sillä aineistoissa ja lainvalmistelutöissä ympäristöasiat voivat olla osin kytkettynä laadullisiin kriteereihin. Myös esimerkiksi hankintalain 93 § mukaisesti on mahdollista valita hinta-laatu-suhteeltaan paras hankinta. Tämän vuoksi ympäristöasiat ovat osittain kytköksissä laatuasioissa, eikä niitä voida pitää

---

<sup>5</sup> esimerkiksi HILMI-hanke, Koskela 2021, Lehtinen & Romppainen 2021.

<sup>6</sup> Esim. Kalimo ym. 2021, jossa mainittu muutoksia hankintalakiin, Lehtinen & Romppainen 2021 s.467 ja Suomen ympäristökeskus 2017 s. 24.

täysin irrallisina siinä kontekstissa. Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan oteta kantaa niinkään laatukriteereihin, vaan keskittyminen on ympäristöasioissa. Laatukriteerit otetaan huomioon tutkielmassa vain, jos niihin on yhdistetty ympäristönäkökohdat.

Aiheessa keskitytään hankintaprosessiin ja etenkin hankinnan suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen, sekä kilpailutusvaiheeseen. Tarkoituksena ei ole ottaa kantaa esimerkiksi hankinnan toteutusvaiheen asioihin, vaan pitäytyä ympäristökriteereihin jo tarjousvaiheessa. Keskittyminen on myös ympäristökriteerien merkittävyudessa hankinnoissa, eli kuinka kannustavaa on erilaisten kriteerien käyttö ja miten lainsäädäntö tukee sitä.

Tutkielmassa hyödynnetään viimekautisen hallituksen esitykseen muuttamaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta. Esitys ei edistynyt tavoiteajassa, sillä kyseisen lain voimaantulo kuului olla alun perin 1.1.2023, mutta esitys ehti raueta. Uudistuksessa keskityttiin suurilta osin laatu-, ympäristö- ja kestävyyskriteereihin ja niiden uudelleen tarkasteluun. Samalla tarkastellaan uuden hallituksen, Petteri Orpon hallituksen ohjelmaa, sekä sen mahdollisia kirjauksia hankinnoissa, ja selvitetään näiden kahden mahdollisia eroja ympäristönäkökohdissa.

Tutkielman rakenne alkaa julkisten hankintojen ja keskeisen oikeudellisen säätelyn läpikäynnillä. Tarkoituksena on keskittyä julkisten hankintojen säätelyyn, eli mitkä oikeudelliset reunaehdot ohjaavat julkisia hankintoja Suomessa. Hankintoja ohjaa pääosin hankintalait ja ne ovat tarkastelun kohteena koko tutkielman ajan. Julkiset hankinnat ovat julkista toimintaa, jota ohjaa hallintolain (434/2003) 6 §, hallinnon oikeusperiaatteet. Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteluun tulee mukaan perusoikeudet, tarkemmin ympäristöperusoikeus. Perusoikeudet ovat kirjattuna Suomen perustuslakiin (731/1999). Katsaus yltää Euroopan unionin lainsäädäntöön, tarkemmin EU:n asettamiin hankintadirektiiveihin, mutta keskittyminen on kansallisessa lainsäädännössä. EU:n tasoinen sääntely on tärkeää ottaa mukaan, sillä kansallinen lainsäädäntö on saanut pohjansa juuri hankintadirektiiveistä. Lisäksi oikeudellista pohjaa hankintoihin tulee energiatehokkuuslaista (1429/2014), sekä epäsuorasti ilmastolaista. Kyseiset lait ovat tarkastelussa koko tutkielman ajan.

Julkisten hankintojen sekä oikeudellisen säätelyn tarkastelun jälkeen seuraavassa osassa, kohdassa 3, tarkastellaan tarkemmin ympäristökriteereitä osana hankintaprosessia, sekä prosessin eri vaiheen mahdollisuuksiin vaikuttaa ympäristökriteerien asettamiseen. Osassa 3 käydään läpi

ympäristökriteerien määrittelyä ja niiden eri tarkoitusta erilaisissa hankinnoissa. Hankinnan valmistelu ja kilpailutus on merkittävin osa hankintaprosessia, milloin hankintayksikkö voi asettaa toimittajalle vaatimuksia ja sen vuoksi tätä kohtaa tullaankin tutkielmassa tarkastelemaan erityisesti. Tarkastelussa on myös eri mahdollisuudet sulkea toimijoita pois ja selvittää, miten ympäristönäkökohdat tulevat siinä esiin.

Neljännessä osassa tarkastellaan kestävien hankintojen nykytilaa ja mahdollisia muutoksia. Kestävän hankinnan käsite pitää sisällään ympäristön näkökulmasta ympäristökriteerit ja kestäviä hankintoja kannustetaan tekemään muun muassa hankintalain tavoitteissa. Nykytilassa ympäristökriteereissä on suuri painotus erilaisiin ei-velvoittaviin ohjaaviin keinoihin. Julkisiin hankintoihin löytyykin merkittävä määrä tietoa sekä erilaisia ohjaavia keinoja ympäristön näkökulmasta. Tarkoituksena on käydä erilaisia ohjaavia keinoja läpi kansallisella ja EU:n tasolla. Tutkielmassa arvioidaan ohjaavien keinojen merkittävyyttä hankinnoissa sekä puidaan niiden riittävyyttä lainsäädännön rinnalla. Lisäksi neljännessä osassa käydään läpi kehitysehdotuksia tutkielman pohjalta, eli mitä mahdollisia kehitysehdotuksia lainsäädännön kannalta voisi olla mahdollista.

Lopuksi johtopäätöksissä kootaan tärkeimmät löydökset yhteen tiiviisti ja katsotaan, mitä päätelmiä tutkielman aikana on löytynyt. Johtopäätöksissä vastataan tämän tutkielman tutkimuskysymyksiin.

Tämän tutkielman päätutkimuskysymys on: *Miten nykyinen lainsäädäntö velvoittaa ja kannustaa asettamaan ympäristökriteereitä julkisiin hankintoihin?*

Lisäkysymyksinä selvitetään seuraavia asioita: *Millainen on ohjaavien keinojen rooli ja vaikuttavuus julkisissa hankinnoissa, ja miten kriteerien käyttö on toteutunut niiden puitteissa? Mitä kehittämistarpeita nykyisessä lainsäädännössä on ympäristönäkökohtien kannalta?*

Tutkielman aikana on tarkoitus ottaa kantaa nykyiseen lainsäädäntöön eli onko se tarpeeksi riittävä de lege ferenda -kannanottona. Nyt kun lainsäädäntöön ei ole tiedettävästi tulossa muutoksia ympäristöasioiden osalta, on syytä tarkastella sen ajankohtaisuutta edelleen. Itse hankinnoista, niiden laadusta ja ympäristöystävällisyydestä riittää paljon tutkimustietoa ja osassa niistä otetaan myös lainsäädännön näkökulmasta kantaa ympäristöasioihin. Tässä tutkielmassa on tarkoitus katsoa asiaa lainsäädännön riittävyyden ja oikeudellisten raamien näkökulmasta erilaiset muut ohjauskeinot huomioon ottaen.

Tutkimusaukko löytyy ympäristöperusoikeudesta, sekä lainsäädännön riittävyudessa. Aiemmassa tutkimusmateriaalissa ei ole kovin usein huomioitu perusoikeuksien merkittävyyttä hankinnassa, tarkemmin ympäristöperusoikeuden. Perusoikeudet hankinnoissa on tutkittu aihe, mutta ympäristöperusoikeus on jäänyt vähemmälle huomiolle. On tärkeää katsoa aihetta myös tämän kannalta, sillä julkisen vallan tehtävä on turvata terveellinen ympäristö kaikille. Eikö julkiset hankinnat olisi siinä erityisen kannattava keino?

Tutkielmaan ei sisällytetä yhtä hankintaa koskevaa lakia, Lakia julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (2011/1531). Laki eroaa tavallisesta ja erityisalojen hankintalaeista, eikä ole mukana hallituksen esityksessä hankintalain muuttamisesta. Tämän vuoksi laki ei ole relevantti aiheelle, eikä tutkielmassa käsitellä puolustus- ja turvallisuushankintoja. Tutkielmassa keskitytään tavalliseen hankintalakiin, mutta mainitaan huomioitavia eroja erityisalojen hankintalakiin, jos se on tarpeellista tutkimuksen kannalta. Lait ovat tutkielman osalta kuitenkin samankaltaisia, joten niitä tarkastellaan yhdessä.

### **1.3. Tutkimusmetodi**

Tutkimusmetodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, jossa tutkimuksen kohteena on voimassa oleva oikeus.<sup>7</sup> Tutkielmassa tarkastellaan voimassa olevaa oikeutta ja eri tasoista aiheen säätelyä Euroopan unionin tasosta kansallisiin ohjeistuksiin ja hankintayksiköiden toimintalinjauksiin. Lainoppi on sidottu voimassa olevaan oikeuteen ja tutkielmassa tarkastellaan nykyistä oikeutta sekä lainvalmisteluasiakirjoja. Tutkielmassa selvitetään oikeuden asettamia mahdollisuuksia asettaa ympäristökriteereitä, sekä miten ympäristökriteereiden asettamista tuetaan lainsäädännön avulla.

Tarkoitus on katsoa oikeutta systemaattisesti, eli ottaa huomioon koko oikeusjärjestys kaikki oikeusnormit mukaan ottaen.<sup>8</sup> Lain systematisoinnilla saadaan kokonaisvaltaista katsausta voimassa olevaan oikeusjärjestykseen. Julkisiin hankintoihin sisältyy erilaista rinnakkaissäätelyä, eli hankintoihin sovelletaan muutakin lainsäädäntöä kuin hankintalakia. Hankinnoissa on myös soft law-tyylistä ohjeistusta, jonka vuoksi on tärkeä systematisoida näitä kokonaisuutena. Kokonaisuuden hahmottaminen auttaa ymmärtämään mahdollisia ristiriitoja ja ongelmakohtia eri lainsäädännössä.

---

<sup>7</sup> Hirvonen 2011 s.22.

<sup>8</sup> Hirvonen 2011 s.36.

Tarkastelussa on etenkin voimassa oleva oikeus sekä miten oikeus on muuttunut viime aikoina. Tutkielmassa tehdään myös katsaus mahdollisiin muutoksiin lainsäädännössä. Julkisiin hankintoihin kuuluu paljon muutakin sääntelyä kuin pelkästään voimassa oleva laki, jotka on syytä ottaa tutkielmassa huomioon. Tutkielmassa tarkastellaan esimerkiksi oppaita ja ohjeistuksia hankintayksiköille, sekä hankintayksiköiden omia ohjeistuksia hankinnoille. Samalla huomioon otetaan erilaiset tuomioistuinratkaisut, sekä lainvalmistelutyöt, jossa otetaan kantaa tulevaan lainsäädäntöön. Systemaattisessa tulkinnassa otetaan huomioon näiden kaikkien yhteisesti luoma oikeusjärjestys ja punnitaan sen riittävyttä oikeudellisesti. Yhteenvetona tarkastellaan, onko mahdollisesti voimassa oleva sekä tuleva oikeusjärjestys tarpeeksi velvoittava, ja otetaanko kaiken tasoiset säädökset huomioon hankinnoissa riittävästi.

Tutkielmassa tehdään lainopillisen katsauksen lisäksi empiirisiä havaintoja ja huomioita. Jotta ympäristökriteerien käytännön tapahtumisesta saadaan käsitys, on tehtävä tarkasteluja empiriaan, mutta tutkielma ei itsessään ole metodiltaan empiirinen. Tutkielmassa halutaankin käsitys lain tulkinnasta ja miten lainsäädäntöä hankinnoissa tulkitaan. Laki on itsessään tulkinnanvarainen ja sidonnainen käytettyyn kieleen. Siksi on syytä tarkastella sanamuotoa lainsäädännössä.<sup>9</sup> Sanamuodot laissa ovat tärkeä osa tulkintaa ja lainopillisessa tutkimuksessa tärkeä huomioida.<sup>10</sup>

Tutkielmassa tehdään myös lyhyt vertaileva tulkinta muiden valtioiden hankintalainsäädäntöön. Tutkielman tarkoitus ei kuitenkaan ole liikaa selvittää eroja ja perehtyä tähän, vaan pikemminkin peilata lainsäädäntöä ikään kuin kehitysehdotuksina kansalliselle lainsäädännölle. Koska Suomi kuuluu Euroopan unioniin, sitä ei voida katsoa täysin irrallisena muista jäsenvaltioista. Siksi muista jäsenvaltioista voi saada uudenlaisia näkökulmia, miten siellä on ympäristönäkökohdat huomioitu lainsäädännössä.

Tämän tutkielman tarkoituksena onkin tarkastella oikeustieteellistä asiaa myös jokseenkin yhteiskunnallisesta näkökulmasta, vaikka tutkimusmetodi on lainopillinen. Lainopillisella metodilla syntyy käsitys siitä, mitkä ovat lainsäädännön raamit ympäristökriteereissä ja sen jälkeen voidaan tarkastella sen vaikutuksia. Yhteiskunnallisesti on syytä tarkastella voimassa olevan lainsäädännön käytännön riittävyttä, ja miten sen käyttö näkyy hankintoja tehtäessä.

---

<sup>9</sup> Hirvonen 2011 s.36.

<sup>10</sup> Hirvonen 2011 s.38.



## 1.4. Aineisto ja aiempi tutkimus aiheesta

Aineistona toimii erilainen pääosin erilainen oikeuskirjallisuus sekä tutkimukset aiheesta. Koska julkiset hankinnat koskettavat Suomen lisäksi myös EU:n tasoa, on syytä ottaa tarkasteluun myös muiden maiden kirjallisuutta. Aiheesta on tehty samaa aihetta käsittelevä tutkimus Kiinassa, jossa otetaan kantaa vihreisiin hankintoihin ja riittävään lainsäädäntöön asiasta. Kyseisessä tutkimuksessa tarkastellaan juuri lainsäädännön riittävyttä sekä otetaan kantaa pelkkiin ohjaaviin keinoihin velvoittavien sijaan.<sup>11</sup>

Oikeudellisena lähteenä toimii pääosin molemmat hankintalait, sekä EU:n hankintadirektiivit. Hankintadirektiivit ovat implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön jäsenvaltioissa, ja löytyvät myös Suomen lainsäädännöstä. Lisäksi tarkastellaan hankintoihin rinnastettua lainsäädäntöä, kuten energiatehokkuuslakia, ilmastolakia ja muita säädöksiä, joita voidaan yhdistää hankintoihin. Perusoikeuksien turvaaminen kuuluu julkisen vallan tehtäviin ja siksi tarkastelussa on ympäristöperusoikeus.

Aiheesta on tehty laajempi selvitys, jossa selvitettiin lainsäädännön tilannetta ympäristö- ja hiilijalanjäljen näkökulmasta julkisissa hankinnoissa. Kyseistä tutkimusta Hiili- ja ympäristöjalanjälki hankinnoissa – lainsäädäntö ja mittaaminen<sup>12</sup> hyödynnetään tässä tutkielmassa ja auttaa hahmottamaan, miten tutkimustuloksia hyödynnettiin lainvalmistelutyössä. Kyseistä tutkimusta käytettiin myös aiemmin mainitun HE 115/2022 valmistelutyössä.<sup>13</sup> Tutkielmassa tarkastellaan kyseistä hallituksen esitystä, vaikka kyseinen esitys ei edennyt laiksi asti. Esitys otti huomioon ympäristönäkökohdat tarkemmin hankinnoissa.

Ympäristönäkökohdat hankinnoissa on puhututtanut paljon viime vuosikymmeninä ja siksi niistä tehdyt tutkimukset, opinnäytetyöt ja selvitykset ovat yleistyneet. Siitä kertoo myös se, että suuri osa valtioneuvoston tilaamista hankintoihin liittyvistä tutkimuksista ja selvityksistä liittyy tavalla tai toisella ympäristönäkökohtiin.<sup>14</sup>

Tutkielmassa tarkastellaan myös oikeustapauksia, joissa on ollut epäselvyyttä kriteereissä ja voittajien valinnassa juuri perusteiden takia. Oikeustapaukset antavat käsitystä käytännön tilanteesta

---

<sup>11</sup> Zhu ym. 2013 Tutkimus Kiinan hankintojen ympäristöystävällisyydestä ja ohjaavien keinojen toimivuudesta.

<sup>12</sup> Kutsutaan myös nimellä HILMI.

<sup>13</sup> He 115/2022 s.1.

<sup>14</sup> Halonen 2021 s.55.

niistä hankinnoista, jotka ovat joutuneet oikeuteen asti, vaikkakaan näin ei aina kävisi. Kovin paljoo tutkielmalle relevantteja oikeustapauksia ei ole, jonka vuoksi niiden osuus ei ole suuri. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen, markkinaoikeuteen sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kuitenkin tullut muutamia tapauksia, jotka otetaan tutkielmassa tarkasteluun.

Julkisia hankintoja tarkastellessa on syytä huomioida erilainen ohjaava säätely hankintojen ympäristönäkökohdissa. Tutkielmassa tarkastellaan erilaisia kansallisia tai kansainvälisiä ohjaavia keinoja, jotka pohjautuvat lainsäädäntöön tai tavoitteisiin hankinnoissa. Samalla mukaan tulee ohjaavien keinojen toimivuuden selvitykset ja erilaiset tutkimukset aiheesta ja keinojen toimivuudesta. Ohjaavien keinojen kokonaisuus otetaan huomioon, eli niiden merkitys sekä vaikuttavuus hankintoja tarkastellessa. Lisäksi tehdään lyhyt katsaus eri hankintayksiköiden hankintastrategioihin ja niiden yhteneväisyyteen toteutuneissa hankinnoissa.

## 2. JULKISET HANKINNAT JA OIKEUDELLINEN SÄÄTELY

### 2.1. Julkiset hankinnat

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintojen pääasiallinen tavoite on mahdollisimman kustannustehokas julkisten varojen käyttö, sekä parantaa kilpailukykyä Euroopan (ja myös Suomen) laajuisesti.<sup>15</sup> Hankinnat ovat laaja käsite, eikä niitä ole helppo määritellä lain puitteissa. Suomessa julkisia hankintoja ohjaa hankintalaki eli laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), sekä erityisalojen hankintalaki, laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016). Julkisia hankintoja ohjaa myös muu lainsäädäntö, sekä huomioon on otettava viranomaistoimintaa ohjaava lainsäädäntö.

Yleensä hankinnat voidaan jakaa kolmeen osaan, rakennusurakoihin, tavara- tai palveluhankintoihin. Rakennusurakalla voidaan tarkoittaa mitä tahansa suunnittelua sisältävää tai sisältämätöntä talon-, vesi-, tai maanrakennustöiden kokonaisuutta.<sup>16</sup> Tavarahankinnalla tarkoitetaan tuotteen ostamista tai esimerkiksi vuokraamista. On myös huomioitava, että tavarahankintaan lasketaan mukaan tuotteen asennus- ja kokoamistyöt<sup>17</sup>, eivätkä ne siten kuulu rakennusurakkaan.<sup>18</sup> Palveluhankinnalla tarkoitetaan palvelun suorittamista, joka ei ole rakennusurakkaa.<sup>19</sup> Tämä voi pitää sisällään erilaisia asioita, kuten suunnittelua, konsultointi-, siivous-, tai asiantuntijapalvelua, johon voidaan eritellä tärkeitä kriteereitä, kuten soveltuvuusvaatimuksia ja haluttuja lopputuloksia.<sup>20</sup> Hankinnan määrittely on tärkeää, sillä pahimmassa tapauksessa väärä kohde voi vaatia hankinnan keskeytyksen, jos esimerkiksi kaikki hankinnasta kiinnostuneet eivät olisi tämän vuoksi päässeet osallistumaan tarjouskilpailuun. Julkinen hankinta eroaa yksityiseltä puolelta tarkan sääntelyn vuoksi. Keskeinen

---

<sup>15</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö <https://tem.fi/julkiset-hankinnat> (viitattu 26.3.2024).

<sup>16</sup> Eskola ym. 2017. s. 45.

<sup>17</sup> Eskola ym. 2017. s.46.

<sup>18</sup> Markkinaoikeus on useissa tapauksissa linjannut tavaran asennustyöt kuuluvan tavarahankintaan, eikä rakennusurakkaan. Tämä on aiheuttanut epäselvyyttä aiemmin. Esimerkkitapaus (MAO:164/09).

<sup>19</sup> Eskola 2017 ym. s.46.

<sup>20</sup> Määritelmät julkisesta hankinnasta sekä rakennusurakka-, tavara-, tai palveluhankinnasta on annettu myös hankintalaeissa, sekä hankintadirektiiveissä.

ero pohjautuu säädöksiin, missä määritellään hankintaprosessi tarkkaan. Julkinen hankkija noudattaa hankintaprosessia lain mukaan, eikä voi esimerkiksi jättää tiettyä osaa tekemättä.<sup>21</sup>

Hankintayksiköt ovat määritelty hankintalain 5 §:n 1 momentissa, ja niitä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset, sekä mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta hankintayksiköltä. Lisäksi hyvinvointialueet sekä hyvinvointiyhtymät kuuluvat julkisrahoitteisena toimijana hankintayksiköihin, vaikka niitä ei ole määritelty yllä mainitussa hankintalain pykälässä. Lain soveltamisalaan ei ole tehty tiettyä listausta, vaan siihen kuuluu lähtökohtaisesti hankinnat, joissa on kyse tavara- tai palveluhankinnasta tai rakennusurakasta.<sup>22</sup> Julkisiin hankintoihin liittyy siis aina julkinen rahoitus jollain tasolla.

Hankintaprosessi päättyy onnistuneena kahden tai useamman toimijan sopimukseen. Hankintasopimus on määritelty laissa, jossa sillä tarkoitetaan hankintalain 4 §:n 1 momentin mukaisesti kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan kanssa ja jonka sisältönä on hankintalain tarkoittaman rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Kyseessä on siis kahden erillisen oikeushenkilön välinen sopimus. Hankintalaki ei ota kantaa hankintayksikön itse tuottamiin palveluihin, joita se ei kilpailuta. Voi myös olla tapaus, jossa hankintayksikkö kilpailuttaa hankinnan ja sama hankintayksikkö osallistuu tarjoajana. Tässä tapauksessa pätee samat menettelytavat, kuin tavallisessa hankinnassa.<sup>23</sup> Kirjallinen sopimus on lain mukaan edellytettävää ja se suojelee molempia sopimuksen osapuolia.

Hankintojen periaatteet ovat kirjattu hankintalain 3 §:n seuraavasti:

*'' Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.*

---

<sup>21</sup> Kontio ym. 2017 s. 157.

<sup>22</sup> Eskola ym. 2017 s.44.

<sup>23</sup> Eskola ym. 2017 s.39.

*Jos tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön organisaatioon kuuluva yksikkö, hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia.’’*

Hankinnat ovat julkisrahoitteista toimintaa, jonka vuoksi niiden on noudatettava annettuja periaatteita ja mahdollistaa kaikkien tarjoajien tasapuolinen kohtelu. Avoimuuteen kuuluu hankintojen näkökulmasta esimerkiksi asiakirjojen ja hankintamenettelyn julkisuus, sekä tiedottamista tarjouskilpailun päätöksestä.<sup>24</sup> Avoimuuden mukaan hankintayksikön on tiedotettava päätöksen lisäksi myös tarpeeksi tarjouskilpailun aikana tapahtuvasta toiminnasta.<sup>25</sup>

Syrjimättömyydellä kielletään syrjintä kaikissa muodoissa. Hankinnoissa syrjintä voi tarkoittaa tarjoajien eriarvoista kohtelua esimerkiksi ulkomaisten ja kotimaisten yritysten välillä.<sup>26</sup> Syrjintää on myös esimerkiksi edellisen toimittajan tai oman toimittajan suosiminen hankinnassa. Syrjimättömyysperiaatetta on noudatettava kaikissa hankintojen vaiheissa. On huomioitava, että esimerkiksi kielitaitovaatimus hankinnassa ei kuitenkaan ole syrjintää.<sup>27</sup> Syrjimättömyydeksi voidaan ajatella myös esimerkiksi tarjoajan hylkäämistä muiden tarjoajien syrjimättömyyden näkökulmasta. Markkinaoikeuden ratkaisussa korostettiin tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen hylkäämisen olevan tärkeä osa syrjimättömyyttä ja tasapuolista kohtelua kaikkien tarjoajien kesken.<sup>28</sup> Puutteellisen tarjouksen hylkäys ei siis ole pelkästään hankintayksikön oikeus, vaan velvoite syrjimättömyysperiaatteen turvaamiseksi.

Suhteellisuudella hankinnoissa voidaan tarkoittaa muun muassa hankintamenettelyn oikeanlaista suhteuttamista sen arvoon ja erityispiirteisiin nähden.<sup>29</sup> Tämä voi tarkoittaa erilaisia vaatimuksia tarjoajilta, jotka ovat kohtuuttomia hankintaan nähden. Suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan oikeuta tarjoajaa hankintamenettelyn vastaiseen toimintaan. Esimerkiksi vähänkin myöhästynyt tarjous on hankintalain mukaan hylättävä, eikä tähän suhteellisuusperiaate vaikuta.<sup>30</sup> Hankintojen periaatteissa on paljon samaa hallintolaissa (434/2003) kerrottujen hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa, joihin palataan myöhemmin tässä tutkielmassa.

---

<sup>24</sup> Eskola ym. 2017 s.35.

<sup>25</sup> Kontio ym. 2017 s.29.

<sup>26</sup> Eskola ym. 2017 s.36.

<sup>27</sup> Kontio ym. 2017 s.29.

<sup>28</sup> MAO 203/2005.

<sup>29</sup> Eskola ym. 2017 s.36.

<sup>30</sup> Kontio ym. 2017 s.30.

Kuten aiemmin mainittiin, julkisten hankintojen volyymi on suurta ja on suuri osa julkisen ostovoimaa. Tämän vuoksi hankinnat ovat tehokas väline yhteiskunnallisissa tavoitteissa, kuten ympäristötavoitteissa. Hankintojen avulla voidaan myös lisätä kilpailua ja tehokasta julkisten varojen käyttöä.

## 2.2. Hankintalait ja ympäristönäkökohdat

Hankintalain tavoitteet ovat kirjattuna hankintalain 2 §:n seuraavasti:

*”Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.”*

*”Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen”.*

Hankintalain tavoitteissa korostuu vahvasti tehokkuus ja taloudellisuus, yritysten asema, sekä ympäristö- ja sosiaaliset näkökulmat. Hankinnat ovat siis tehtävä kestävien hankintojen mukaisesti. Lain kirjauksessa korostuu kuitenkin tavoitteenomaisuus ja pyrkiminen huomioimaan asiat. Ympäristö ja kestävyys on siis enemmän tavoite ottaa huomioon, mutta kannustava. Sanalla ”pyrittävä” ei veloiteta hankintayksikköä tekemään mitään, vaan kannustaa siihen.<sup>31</sup> Sanan käyttö tavoitteissa ei ole juurikaan tehokas, sillä se ei velvoita edistämään tavoitteita.

Hankintalaki on merkittävin hankintoja ohjaava laki, vaikka hankintoja ohjaa muutkin lainsäädännöt. Välineellisen oikeuskäsityksen mukaan oikeudellinen sääntely on julkisen vallankäyttäjän toimintaväline.<sup>32</sup> Hankintalaki on tällaisella käsityksellä hankintaa tekevän toimijan toimintaväline ja mahdollistaa hankintojen teon lain säätämän mukaisesti.

---

<sup>31</sup> Ukkola 2017 s.14.

<sup>32</sup> Tala 2005 s.14.

Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia sovelletaan lain mukaisesti, mutta osa julkisrahoitteisista hankinnoista jää soveltamisen ulkopuolelle. Näitä ovat esimerkiksi julkisen vallan käyttöön liittyvien oikeuspalveluiden hankinta, välimies- ja sovittelupalvelut, poliittiset kampanjat, sekä kiinteistön tai olemassa olevan rakennuksen ostaminen.<sup>33</sup> Hankintalakeja ei myöskään tarvitse soveltaa kansallisissa pienhankinnoissa. Kansallinen pienhankinta on hankinta, joka alittaa kansallisen kynnyksisarvon, eli hankinnan kustannukset ovat tavara- ja palveluhankinnoissa alle 60 000,00 euroa ja rakennusurakoissa alle 150 000,00 euroa<sup>34</sup>. Erityisalojen hankintalaissa ei ole kansallista kynnyksisarvoa, eli niissä sovelletaan pelkästään EU-kynnyksisarvoa. Kynnyksisarvon alapuolelle jääneistä hankinnoista ei voi valittaa markkinaoikeuteen.<sup>35</sup> Vaikka osa hankinnoista jäävät kynnyksisarvon alapuolelle, on niissä silti noudatettava hankintojen periaatetta ja hankintayksiköitä on ohjeistettu kilpailuttamaan pienemmätkin hankinnat.<sup>36</sup> Kansalliset hankinnat ilmoitetaan HILMA:ssa, joka on suomalainen hankintailmoitusten kanava. Kanavaa ylläpitää työ- ja elinkeinoministeriön nimeämä ylläpitäjä.<sup>37</sup>

EU-tasoiset kynnyksisarvot ovat 1.1.2024 asetettu tavaroiden ja palveluiden osalta 143 000,00 euroon valtion keskushallintoviranomaisilla ja muilta hankintaviranomaisilta 221 000,00 euroon. Rakennusurakoiden ja käyttöoikeussopimusten osalta kynnyksisarvot ovat 5 538 000,00 euroa. Erityisalojen hankintalain piiriin kuuluvissa hankinnoissa tavaroiden ja palveluiden kynnyksisarvo on 443 000,00 euroa ja rakennusurakoiden ja käyttöoikeussopimusten kynnyksisarvot sama kuin muissa, eli 5 538 000,00 euroa.

EU-kynnyksisarvot tulevat GPA-sopimuksesta ja ne tarkastetaan kahden vuoden välein.<sup>38</sup> EU-kynnyksisarvot ylittäviin hankintoihin sovelletaan hankintalain 2. osan, EU-kynnyksisarvon ylittäviä tavara- ja palveluhankintoja, rakennusurakoita ja suunnittelukilpailuja koskevat menettelyt, mukaisia menettelyjä. Kun kansalliset hankinnat ilmoitetaan HILMA:ssa, on EU-kynnyksisarvot ylittävissä hankinnoissa tehtävä ilmoitus Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosaan sekä TED-tietokantaan.<sup>39</sup> Tällöin ulkomaalaiset tarjoajat voivat saada tiedon hankinnasta.<sup>40</sup>

---

<sup>33</sup> Kontio ym. 2017 s.61.

<sup>34</sup> Hankintalain 25 §, hinnat ovat arvonlisäverottomia.

<sup>35</sup> Eskola ym. 2017 s. 183.

<sup>36</sup> Eskola ym. 2017 s.186.

<sup>37</sup> Kontio ym. 2017 s.161.

<sup>38</sup> Kontio ym. 2017 s.70.

<sup>39</sup> Tender Electronic Daily -tietokanta.

<sup>40</sup> Kontio ym. 2017 s.161.

Hankintalaki on kutsuttu menettelylaiksi etenkin laatu- ja ympäristökriteerien osalta. Julkiset hankinnat ovat niin suuri käsite ja hankinnat ovat toisistaan eroavia, ettei selkeitä linjauksia ole aina helppo tehdä.<sup>41</sup> Tästä voi päätellä vaikeuden asettaa tiettyjä, tarkkoja kriteereitä hankintalakiin. Vaikka hankintalaissa onkin kirjattu tavoitteisiin ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen, kannustaako se tarpeeksi siihen? Hankintalaissa esimerkiksi sen periaatteiden ja tavoitteiden tarkastelu oikeudellisesti onkin tärkeää, koska aina selkeitä ohjeita ei ole.<sup>42</sup> Tämän vuoksi erilliset hankintayksiköiden linjaukset ja ohjeistukset voivatkin olla erityisen tärkeitä hankintoja tehdessä. Tässä tutkielmassa palataan linjauksiin ja erillisiin ohjeistuksiin myöhemmin tutkielman neljännessä osassa. Hankintalaki on sisällöltään muiltakin osin menettelyllinen, eli ottaa kantaa ainoastaan hankinnan menettelyllisiin osiin, ei niinkään sisältöisiin. Menettelyllinen lain luonne tulee EU:n hankintadirektiivistä<sup>43</sup>, jossa on haluttu estää lain liialliset rajoitukset sisällössä ja kriteeristöissä.<sup>44</sup>

Hankintalaki uudistui suurella tavalla vuonna 2017. Uudessa hankintalaissa implementoitiin lakiin Euroopan unionin hankintadirektiivit. Uudistuksessa myös haluttiin ottaa enemmän huomioon ympäristönäkökulmat hankinnoissa.<sup>45</sup> Tärkeässä tarkastelussa oli lain selkeyttäminen ympäristökriteerien käytön sallittavuudessa. Ennen lakiuudistusta oli epäselvyyttä mahdollisuuksista oikeudellisesti ottaa hankinnoissa huomioon ympäristönäkökohdat. Oikeudellisia epäselvyyksiä tuli esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista hankinnassa ja kriteerien asettaminen tästä näkökulmasta. Tämän myötä uusi hankintalaki selkeytti oikeudellista linjaa tällaisten kriteerien mukaan ottamisessa. Ympäristönäkökohtien huomioon ottamisessa halutaan mennä eteenpäin, sillä aiemmassa hankintalaissa ongelmana oli juuri epäselvyys siitä, saako ympäristökriteereitä käyttää hankinnoissa. Kuten aiemmin on todettu, uusissa hankintalaeissa voi siis sanoa tavoitteena olleen lainsäädännön selkeyttäminen, mutta ei niinkään kehottaminen ottamaan ympäristönäkökulmia huomioon.

Talousvaliokunnan mietinnössä nostettiin esille hankintayksiköiden osaamisen puute ympäristönäkökohdissa. Mietinnössä mainitaan innovatiivisten hankintojen taka-alalle jäänti, sillä yleensä hankintayksiköillä ovat omat vakiintuneet ratkaisut hankinnoissa, joita noudatetaan.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Eskola ym. 2017 s. 26.

<sup>42</sup> Eskola ym. 2017 s. 33.

<sup>43</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista 2014/24/EU sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 2014/25/EU.

<sup>44</sup> Ukkola 2017 s.5.

<sup>45</sup> HE 108/2016 vp s.1.

<sup>46</sup> TaMV 31/2016 vp s.6.



Lainvalmistelussa tunnistettu ongelma on kaavamainen hankintaprosessi, jossa ei osaamisen puutteen vuoksi haluta huomioida innovatiivisia hankintoja paremmin. Saman huomion voi tulkita Suomen ympäristökeskuksen raporilta, jossa ongelmana kestäviin hankintoihin mainitaan muun muassa vähäinen resursointi, hankintaosaamisen puute ja hankintojen kulttuuri.<sup>47</sup> Lainsäädännössä on sinänsä vaikea puuttua hankintaosaamiseen, mutta sen velvoittamalla tiettyjä asioita laissa voidaan vaikuttaa osaamishalukkuuteen ja kehittymiseen merkittävästi. Esimerkiksi ympäristövaliokunnan mietinnässä kehoitetaan pohtimaan mahdollisuutta muuttaa laissa ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen velvoittaviksi sellaisissa hankinnoissa, missä ympäristövaikutukset olisivat tarkoituksenmukaisia.<sup>48</sup>

Hankintalain uudistusta tehdessä mahdollisia ympäristövaikutuksia ei olla osattu arvioida.<sup>49</sup> Lain ympäristökriteereiden velvoittavuuden puuttuessa ei ole voitu esitystä tehdessä tietää, miten hankintojen ympäristöystävällisyys tulee näkymään. Uudistusta tehdessä kuitenkin odotettiin lainsäädännön uudistuksella olevan positiivisia vaikutuksia, kun ympäristönäkökohtien huomioiminen mahdollistettiin paremmin.<sup>50</sup> On vaikeaa ennustaa tarkkoja vaikutuksia uudistuksen aikana, kun lainsäädännöstä puuttuu velvoittavuus ja valinta on edelleen hankintayksiköillä.

Kun uudistusta tehtiin, ympäristövaliokunnan lausunnoissa painotettiin lainsäädännön selkeyttämistä juuri aiemmin mainittuihin ympäristö- ja elinkaarikriteereiden asettamiseen. Ympäristövaliokunnan lausunnossa ei tosin oteta kantaa lain pakottavuuteen ottaa ympäristönäkökohtia huomioon.<sup>51</sup> Lausunnossa kuitenkin painotettiin näkökulmaa, jossa vaikutukset ympäristöön voivat jäädä uudistuksessa pieneksi juuri velvoitteiden puutteen vuoksi. Velvoittamattomuuden lisäksi korostettiin hankintayksiköiden osaamisen puutetta, sekä riskien välttelyä.<sup>52</sup> Hankintayksiköillä ei välttämättä ole osaamista tai yksikön sisäistä ohjeistusta esimerkiksi laatu- tai ympäristöasioihin, jonka vuoksi näitä ei osata ottaa huomioon hankinnassa.

Hankintalaissa mainitaan ympäristönäkökohdat heti lain tavoitteissa, 2§:n 2 momentissa. Laki on siltä osin suositusluontoinen, ei hankintayksiköitä velvoittava. Hankintayksiköiden tulisi lain mukaan järjestää hankintatoimet muun muassa ympäristötoimet huomioon ottaen. Laki onkin tältä osin ilman

---

<sup>47</sup> Alhola & Kaljonen 2017 s.26–28.

<sup>48</sup> YmVL vp 20/2016 s.5.

<sup>49</sup> HE 108/2016 vp s.55

<sup>50</sup> HE 108/2016 vp s.55.

<sup>51</sup> YmVL 20/2016 vp s.3.

<sup>52</sup> YmVL 20/2016 vp s.2.

selkeitä ohjeita tai säädöksiä, miten ottaa ympäristöasiat huomioon ja toteutus on jätetty hankintayksiköille.

Hankintalaissa on myös mainittu ympäristöasiat tarjoajan poissulkemisperusteissa. Tilajalla on mahdollisuus sulkea pois kilpailusta tarjoaja, joka on rikkonut Suomen tai Euroopan Unionin lainsäädännön ympäristöoikeudellisia velvoitteita hankintalain 81 § mukaan.<sup>53</sup> Tämä ei tosin ole pakollista. Harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita tarkastellaan lisää myöhemmin tutkielmassa.

Ympäristönäkökohdat hankinnoissa on laaja käsite ja on yleensä hankintayksikön määriteltävissä. Hankintojen laajan käsitteen vuoksi ei ole yhtä käsitystä ympäristökriteeristä. On selvitettävä, millainen hankinta on kyseessä ja sen jälkeen luoda siihen sopiva määrittely. Ympäristökriteereihin ja niiden asettamiseen palataan tämän tutkielman seuraavassa osassa.

Hankintoja ohjaa ympäristönäkökohdilta osittain muu rinnakkaislainsäädäntö, joista merkittäviä ovat energiatehokkuuslaki (1429/2014) ja ilmastolaki (423/2022). Ilmastolakia on päivitetty viime vuosina ja sen uudistamistyössä on otettu huomioon ympäristöperusoikeuden toteutuminen.<sup>54</sup> Ilmastolain 4 §:n mukaan viranomaisen on otettava huomioon kaikessa toiminnassaan ilmastolain mukaiset toimet muun lainsäädännön nojalla. Laissa on kirjattu 3 §:ssä 1 momentissa lain soveltamisalan kattavan valtion ja kunnan viranomaiset, kun ne laativat ilmastopolitiikan suunnitelmia tai kuntien ilmastosuunnitelmia. Ilmastolaki ei erikseen mainitse julkisia hankintoja, mutta hankinnat kuuluvat viranomaisen tehtävään ja siksi hankinnat on otettava mukaan lain piiriin. Ilmastolakia on noudatettava siltä osin, kun ilmasto koskee sovellettavaa asiaa. Energiatehokkuuslaki säätelee eri kriteereitä asetettavaksi hankintoihin, etenkin tavarahankintoihin. Energiatehokkuuslakia tarkastellaan luvussa 3, missä tarkastellaan ympäristökriteereitä.

### **2.3. Kansainvälinen säätely**

Suomen kansallista lainsäädäntöä ohjaa osittain EU:n asetukset ja direktiivit. Asetukset ovat jäsenvaltioita heti velvoittavia sellaisenaan. Direktiivin pätehtävä on yhtenäistää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Se ei sido sellaisenaan jäsenvaltioita, vaan valtioilla on päätäntävaltaa direktiivin

---

<sup>53</sup> Hankintalain 81 §, harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet.

<sup>54</sup> HE 27/2022 vp s.77.

implementoinnin keinoissa ja muodoissa, missä ne tuodaan lainsäädäntöön.<sup>55</sup> Julkisia hankintoja koskevat säädökset Suomeen tulevat suurelta osin EU:sta. Euroopan Unioni on asettanut jäsenmailleen implementoitavaksi direktiivit, jossa annetaan julkisille hankinnoille EU:n tasoista oikeudellista säätelyä. Direktiivit julkisiin hankintoihin liittyen ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista 2014/24/EU, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 2014/25/EU. Niitä tullaan kutsumaan tutkielmassa hankintadirektiiveinä.

Kuitenkin jo ylemmän tasoista säätelyä Euroopan unionista voidaan katsoa SEU-sopimuksesta, jossa on linjattu yleismaailmallinen ohjeistus EU:n toiminnasta. Sopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa linjataan, miten EU pyrkii korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun. Koska julkiset hankinnat ovat volyymiltaan EU:n sisämarkkinoilla suuret, koskee tämä vahvasti myös hankintoja. EU on linjannut myös linjan kasvihuonepäästöjen vähentämiseen 20–30 prosentilla vuoden 1990 tasosta.

Hankintadirektiivit ovat suoria säätelyitä julkisiin hankintoihin. Direktiivit ovat implementoitu vuonna 2017 uudistettuihin hankintalakeihin. Yksi ympäristön kannalta tärkeä kohta direktiivissä on hankintadirektiivin 1. kohdan 2. luvun artikla 18 kohta 2, missä sanotaan ympäristönäkökohdista seuraavasti:

*”Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheellisia toimenpiteitä varmistaakseen, että talouden toimijat noudattavat hankintasopimuksia toteuttaessaan sovellettavia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai liitteessä X luetelluissa kansainvälisissä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisissa säännöksissä.”*

Artikla 18 määrittää hankintojen periaatteet. Liitteessä X on artiklan mukaisesti määritelty ne sopimukset, mitä direktiivin ympäristövelvoitteilla ja -sopimuksilla tarkoitetaan. Liitteessä on mainittu ympäristön osalta erilaisia kansainvälisiä yleissopimuksia, jotka on ratifioitu kansallisesti ja EU:n tasolla. Näistä liitteistä kerrotaan tarkemmin myöhemmin tutkielmassa, jossa perehdytään harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin, sillä ne ovat implementoitu kansalliseen hankintalainsäädäntöön.

---

<sup>55</sup> Tala 2005 s.12.

Kohdassa jätetään määrittelemättä tarkat rajat hankintojen ympäristökriteereille ja velvoitetaan peilaamaan sen aikaista ympäristölainsäädäntöä sekä yllä mainittuja sopimuksia. Tässä on kansalliselle lainsäädännölle mahdollisuus sovittaa asia paremmin sopivaksi. Suomessa direktiivi onkin implementoitu hankintalakiin vuoden 2017 lakiuudistuksessa ja ympäristönäkökohdat on mainittu lain tavoitteissa, kuten ylhäällä todettiin.

Hankintadirektiivissä on huomioitu ympäristömerkit erikseen artiklassa 62. Sama asia on kirjattuna erityisalojen hankintadirektiiviin artiklaan 61. Näissä kerrotaan esimerkiksi ympäristöominaisuuksien asettamisen kriteerit hankinnassa. Tällaisten merkkien asettamiselle on oltava perusteet ja merkkien on oltava saatava kaikille kilpailuun osallistuville, asettamisen on perustuttava puolueettomuudelle, liityttävä ainoastaan hankinnan kohteeseen, merkkien on oltava vahvistettavissa avoimessa menettelyssä, sekä merkkien vaatimukset on laadittava kolmannen osapuolen kautta. Artiklassa on kirjattuna hyväksyttävänä ympäristöstandardeina riippumattomien tai tunnettujen laitoksien määrittämät ympäristöstandardit, kuten EMAS.

Hankintadirektiivissä on mainittu myös erilaiset ympäristömerkit artiklassa 43, jossa asetetaan hankinnan periaatteiden mukaisesti reunaehdot niiden asettamiselle. Kyseinen direktiivi on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön ja siinä noudatetaan hankinnan periaatteita.

Artiklan merkityksenä on voinut olla erilaisten epäselvyyksien selkeyttäminen, sillä ennen hankintalakien uudistusta on ollut epätietoisuutta kriteerien asettamisesta. Tästä esimerkkinä on aiemmin tutkielmassa mainittu EVN AG ja Wienstrom GmbH vastaan Itävallan tasavalta, josta pyydettiin ennakkoratkaisupyynnönä EYTI:n tuomioistuimelta. Tapauksessa tuomioistuin totesi, että hankintayksiköllä on oikeus asettaa perusteita, millä hankintasopimus tehdään. Kyseinen ennakkoratkaisu on tehty jo ennen kuin direktiivit tulivat voimaan. Tapaus on hyvä esimerkki siitä, miten epäselvää sääntelyä on ollut ja niitä on ollut syytä tarkentaa direktiiveillä. Myös suomalainen hankinta-asia on päätynyt EYTI:n ennakkoratkaisupyynnönä. Kyseisessä ennakkoratkaisupyynnössä on kyse tapauksesta Concordia Bus Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-Bussiliikenne. Ennakkoratkaisussa päädyttiin antamaan hankintayksikölle oikeus ottaa huomioon ympäristönäkökohdat hankinnassa, kun tehdään taloudellisesti edullisin kilpailu ja kriteerit on annettu tarjouspyynnössä, eikä anna hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta.

Tuomioistuinratkaisuisa korostuu hankintayksiköiden oikeus asettaa ympäristöön liittyviä kriteereitä hankintaan, kunhan ne ovat selkeästi tarjouspyynnössä esitetty, eivätkä anna rajoittamatonta valinnanvapautta, tai muutenkaan syrji tarjoajia. Ennen direktiivien implementoimista ennakkoratkaisupyynnöt ovat voineet toimia osittain suunnan näyttäjinä ja kannustimina hankintayksiköille ympäristökriteerien asettamisesta. Ratkaisu osin myös vahvisti käsitystä siitä, että hankintayksiköillä on vapaus päättää omasta hankinnastaan teknisiltä ja sisällöllisiltä osin, eikä hankintalaki menettelylakina estä siinä.

Ympäristön osalta Euroopan tasoista sääntelyä ja ohjeistusta löytyy myös laajalti. Tästä esimerkkinä on SEU-sopimuksen linjaus, jossa on kerrottu yleismaailmallinen ohjeistus EU:n toiminnasta. Tässä 3 artiklan 3 kohdassa linjataan, miten EU pyrkii korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun. Koska julkiset hankinnat ovat volyymiltaan EU:n sisämarkkinoilla suuret, voi tämän olettaa koskevan myös hankintoja. Suoraan EU on linjannut myös linjan kasvihuonepäästöjen vähentämiseen 20–30 prosentilla vuoden 1990 tasosta. Näissä esimerkeissä on tosin huomioitavaa se, että näissä ei ohjeisteta suoranaisesti hankintoja, vaan ylipäättänsä koko EU:n toimintaa. Erilaisia ohjeistuksia hankintoihin liittyen EU:n tasolla löytyy ja niitä tarkastellaan lisää luvussa 4. Kyseiset ohjeistukset eivät ole oikeudellista sääntelyä, vaan juuri ohjeistusta.

## 2.4. Hallinnon oikeusperiaatteet

Julkisia hankintoja ohjaavat hankintalakien lisäksi hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ovat kirjattuna hallintolakiin 6.6.2023/434 lukuun 2, hyvän hallinnon perusteet. Lain 6 § on kirjattu seuraavasti:

*''Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.''*

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat joustavampia, sekä käyttöalaltaan laajempia täsmällisiin oikeussääntöihin verraten.<sup>56</sup> Hyvillä hallinnon perusteilla voidaan nähdä vaikutuksia esimerkiksi siihen, että viranomaiset joutuvat kiinnittämään tarkempaa huomiota toimintaansa ja hallinnon

---

<sup>56</sup> Mäenpää 2023 s 153.

asiakas saa laadukkaampaa palvelua.<sup>57</sup> Hallinnon oikeusperiaatteet sitovat valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja, valtion liikelaitoksia, julkisoikeudellisia yhdistyksiä, sekä tasavallan presidentin kansliaa. Periaatteet koskevat myös yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.<sup>58</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa oikeusperiaatteissa, että jokainen ihminen ja oikeushenkilö on yhdenvertainen lain edessä ja erilainen suosiminen tai syrjintä on kielletty.<sup>59</sup> Yhdenvertaisuuden nimissä ihmisiä on kohdeltava päätöksenteossa ja hallintoasioissa tasavertaisesti. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sitoo viranomaisen toimivaltaa lainmukaiseksi ja vain tarkoituksenmukaisesti. Viranomaisen ei saa käyttää valtaansa laittomasti tai perustella päätöksiään muuten kuin lain mukaisesti.<sup>60</sup>

Puolueettomuusperiaatteen tarkoituksena on varmistaa viranomaisen toiminta objektiiviseksi ja riippumattomaksi. Puolueellista toimintaa viranomaiselta voi olla esimerkiksi oman ystävän suosiminen tai itsensä edun asettaminen ensiksi.<sup>61</sup> Viranomaisen on siis tarpeen tullen pystyttävä jäävää itsensä pois päätöksenteosta, jos tällainen tilanne tunnistettaisiin.<sup>62</sup>

Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena lakiinkin kirjattuna varmistaa toimien oikea suhde tavoiteltuun päämäärään nähden. Periaatteeseen kuuluu kolme asiaa, jotka on varmistettava periaatetta tarkastellessa. Näitä ovat hallinnon asianmukaisuus ja tehokkuus, toimen tarpeellisuus ja välttämättömyys, sekä viranomaistoimien oikeasuhtaisuus.<sup>63</sup>

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon yksityisen oikeudet odotukset ja varmistettava niiden turvaaminen. Yksityisen on voitava luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen muutu ja sitä on voitava pitää oikeusvarmuuden takaajana.<sup>64</sup> Luottamuksensuoja takaa tietynlaisen rutiininomaisuuden viranomaistyössä eikä yllättäviä muutoksia tapahtuisi.

---

<sup>57</sup> Hautamäki 2004 s. 14.

<sup>58</sup> Hautamäki 2004 s.74.

<sup>59</sup> Mäenpää 2023 s. 155.

<sup>60</sup> Mäenpää 2023 163.

<sup>61</sup> Mäenpää 2023 s.166.

<sup>62</sup> Hautamäki 2004 s.77.

<sup>63</sup> Mäenpää 2023 s. 168.

<sup>64</sup> Mäenpää 2023 s.172.

Periaatteet voivat olla keskenänsä päällekkäisiä, mutta niiden soveltaminen yhdessä siitä huolimatta on mahdollista. Hankintalaissa on mainittu samoja piirteitä, kun hallinnon oikeusperiaatteissa. Hankintalain 2 § puhutaan suhteellisuudesta, yhdenvertaisuudesta sekä syrjäyttömyydestä. Oikeusperiaatteet on kytkeytynyt hankintalakiin.

Hyvästä hallinnosta on kirjaus myös ylemmällä tasolla Suomen perustuslaissa (731/1999). Perustuslain 21 §:ssä, oikeusturva. Pykälässä turvataan ihmisten oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä. Pykälässä mainitaan myös asioiden julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikein perusteltu päätös, sekä hyvän hallinnon turvaaminen lailla. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat hyvin suojeltuna lain nimissä sekä perustuslaissa, että hallintolaissa. Perustuslakiin kirjattuna hallinnon oikeusperiaatteet vahvistavat kansalaisen oikeuksia ja kaventavat virkamiehen harkintavaltaa hallinnon tapauksissa. Perusoikeus toimii ikään kuin laajentavana argumenttina tapauksissa, jossa hallintomenettelyssä olisi tulkinnanvaraa.<sup>65</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat samankaltaisia hankintalakiin kirjattujen periaatteiden kanssa. Hankinnan periaatteet, jotka ovat kirjattuna hankintalain 3 §:n, omaavat samankaltaiset periaatteet hankintoja tehdessä. Samanlaisuudet lakitekstissä vahvistaa toiminnan periaatteiden merkitystä. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat tärkeitä myös hankintojen kannalta. Tarjouskilpailuun osallistuvan on voitava luottaa kilpailun puolueettomuuteen ja tasavertaisuuteen. Tasavertaisuus on tärkeää tarjousten vertailun näkökulmasta. Jos ympäristönäkökohdat ovat jollain tavalla huomioitu tarjouspyynnössä, on tarjoajien voitava luottaa, että vertailu on kaikille tasapuolinen.

## **2.5. Ympäristöperusoikeus**

Suomen perustuslaissa (731/1999) on määritelty perusoikeudet lain toisessa luvussa. Perusoikeudet kuuluvat jokaiselle ja ne turvaavat kansalaisten oikeuksia vahvasti, vahvemmin kuin muut säädökset. Perustuslain 20 §:ssä, vastuu ympäristöstä on selkeä kaksiosainen pykälä, joka on kirjattu seuraavasti:

*''Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.*

*Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon''.*

---

<sup>65</sup> Kulla 1998a: 61–62 (viittaus lainattu Hautamäki 2004) s.62.

Ensimmäisessä momentissa määritellään jokaisen vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Toisessa momentissa korostetaan julkisen vallan turvaamisvelvoite terveellisestä ympäristöstä ja samalla mahdollisuuden tarjoaminen jokaiselle vaikuttamaan elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tässä tutkielmassa kutsutaan PL 20 § ympäristöperusoikeudeksi.

Ympäristöperusoikeuden ensimmäistä momenttia on kuvattu julistuksenomaiseksi säädökseksi. Perusoikeuden toteuttamiseen tarvittaisiin muuta lainsäädäntöä tueksi, eikä sitä voisi käyttää rikosoikeudellisen vastuun perustana.<sup>66</sup> Perusoikeutta ei siis voida pitää tyhjentävänä säädöksenä, vaan enemmän tukena tai perustana muulle lainsäädännölle. Toisaalta tätä ei voida pitää totena koko pykälässä, vaan julistuksenomaisuus kohdistuu vain ensimmäiseen momenttiin.<sup>67</sup> Samoin perusoikeuden käsite esimerkiksi ympäristön terveellisyydestä on laaja ja kattaa lyhyen sekä pitkän aikavälin ympäristövaikutukset. Toisaalta tätä perusoikeutta koskee yhtä lailla perustuslain 22 §, jossa säädetään perusoikeuksien turvaamisesta. Lain mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen yksiselitteisesti. Se koskee myös ympäristöperusoikeutta. Se sisältääkin vahvan velvoitteen julkiselle vallalle ja voidaan katsoa, että sen toteuttamisessa on edelleen kehitettävää.<sup>68</sup>

Kuten yllä mainittiin, ympäristöperusoikeus on pitävä perusoikeus muiden rinnalla, mutta voi tarvita alemman tasoista lainsäädäntöä tueksensa. Tästä aiemmin mainittu ilmastolaki on osittain ympäristöperusoikeutta jatkava lainsäädäntö. Perusoikeuden toteutuminen on haluttu ilmastolain uudistuksessa huomioida paremmin. Lainvalmistelutyössä otettiin etenkin kantaa ihmisten vaikuttamismahdollisuuteen omaan ympäristöönsä ja parantaa ympäristöllistä demokratiaa. Yksi mainittu parantamiskeino oli kansalaisten mahdollisuudella tutustua ilmastosuunnitelmiin.<sup>69</sup> Ympäristöperusoikeuden voidaan katsoa toteutuvan tehokkaammin silloin, kun sillä on muuta lainsäädäntöä tarkentamassa sitä ja velvoittamassa julkisia toimijoita tarkemmin. Ilmastolain uudistuksessa ei kuitenkaan kovasti otettu kantaa ympäristöperusoikeuden julkisen vallan turvaamisvelvoitteeseen.

---

<sup>66</sup> HE 309/1993 vp s.66.

<sup>67</sup> Hallberg ym. 2013 s.758.

<sup>68</sup> Viljanen ym. 2014 s.16.

<sup>69</sup> HE 27/2022 vp s.78.



Julkisia hankintoja tarkastellessa tärkeä kohta on ympäristöperusoikeuden 2 momentti, jossa julkisen vallan on turvattava terveellinen ympäristö kansalaisille. Kuten aiemmin on todettu, momenttia ei pidetä samalla tavalla julistuksenomaisena, kuin sen edeltävää momenttia. Julkisella vallalla tarkoitetaan lainsäätäjää, hallintoa, sekä lainkäyttäjää.<sup>70</sup> Julkiset hankinnat kuuluvat julkisen vallan piiriin ja perusoikeuksien toteuttaminen koskee myös hankintayksiköitä. Jos julkiset hankinnat eivät edistä ympäristöperusoikeutta, ei voida sanoa niiden täysin toteuttavan perusoikeuksia siltä osin. Ympäristöperusoikeuden mainitsema terveellinen ympäristö ei ole välttämättä selkeä käsite. Terveellisyyden käsitettä ei tiedettävästi käytetä usein oikeudessa tai yleiskielessä.<sup>71</sup> Terveellisen ympäristön käsitettä on kuvattu Kuusiniemen ym. toimesta elinkelpoiseksi niin, että se ei aiheuta kenellekään välitöntä tai välillistä sairastumisen riskiä. Terveellisyyden käsitteeseen kuuluisi myös heidän mielestään tietynlainen viihtyvyyden ulottuvuus.<sup>72</sup> Terveellistä ympäristöä voidaan hankintojen näkökulmasta mieltää esimerkiksi ilmastonmuutoksen ehkäisyn näkökulmasta. Elinkelpoinen ympäristö pilaantuu ilmastonmuutoksen edetessä.

Jos julkisilla hankinnoilla ei edistetä ympäristönäkökohtia, toteutuuko ympäristöperusoikeus hankintojen näkökulmasta? Hankintalain voidaan katsoa olevan jokseenkin ristiriidassa perusoikeuksien kanssa, jos ympäristöperusoikeutta ei edistetä hankinnoissa. Vaikka ympäristöperusoikeus on laaja käsite ja sitä hankintalaissa erikseen ole pakollisia vaatimuksia ympäristöasioissa, pitäisikö ympäristöperusoikeuden silti olla argumentointia vahvistava säädos hankinnoissa? Etenkin mahdollisessa lainvalmistelutyössä olisi perusoikeus otettava huomioon hankintalakia tarkastellessa.

Vaikka ympäristöperusoikeus voi olla osittain julkistuksenomainen pykälä, on sillä kuitenkin todettu olevan myös positiivisia vaikutuksia. David R. Boydin tutkimuksessa on ympäristöperusoikeudella huomattu olevan vaikutuksia esimerkiksi voimakkaampaan ympäristölainsäädäntöön, demokratian vahvistamiseen, vastuun merkityksen kasvuun sekä ympäristöllisen oikeudenmukaisuuden kasvua.<sup>73</sup> Näin ollen ympäristöperusoikeudella on myös positiivisia vaikutuksia.

Hankintayksiköitä velvoittaa perusoikeuksien toteuttaminen heidän toteuttaessa julkisrahoitteista toimintaa. Valtion ei tarvitse olla suora tekijä perusoikeuksien toteuttaessa vaan voi delegoida

---

<sup>70</sup> Hallberg ym. 2013 s.760.

<sup>71</sup> Hallberg ym. 2013 s. 761.

<sup>72</sup> Kuusiniemi ym. 2013 s.210.

<sup>73</sup> Boyd 2012 (viittaus otettu Albrecht & Viljanen 2022 s. 82).

tehtäviään muille ja heillä on perusoikeuksien turvaamisvelvoite.<sup>74</sup> Vaikka ympäristöperusoikeus ja julkiset hankinnat eivät usein ole samassa kontekstissa, ei niitä tule pitää irrallaan toisistaan julkisen vallan toiminnassa. Perusoikeudet ovat tärkeässä asemassa muutoin viranomaisien työssä, eikä ympäristöperusoikeuden kuulu olla siitä poikkeus.

---

<sup>74</sup> Albrecht & Viljanen 2022 s. 85.

## 3. YMPÄRISTÖKRITEERIT HANKINTAPROSESSISSA

### 3.1. Ympäristökriteerien määrittely

Ympäristöasiat hankinnoissa voi tarkoittaa montaa eri asiaa. Ympäristöasioiden yksi tärkeä osa on ympäristökriteerit, jotka ovat konkreettisia vaatimuksia hankintayksiköille asetettavaksi hankintoihin. Ympäristökriteereille ei ole tarkkaa oikeudellista määritelmää ja sen vuoksi määrittely jää enemmän hankinnan luonteen mukaiselle tasolle.<sup>75</sup> Ympäristökriteereitä voidaan asettaa hankintoihin eri tavalla, mutta kuten aiemmin on todettu, yhtä selkeää kriteeristöä voi olla vaikea asettaa julkisille hankinnoille yhdessä. Siksi on syytä tarkastella hankintoja kategorioittain ympäristökriteereitä asettaessa.

Yllä mainitun mukaisesti ympäristökriteerien määrittely on olennaisessa osassa hankintaa. Ympäristökriteereitä on paljon erilaisia ja jokaiselle hankinnalle on löydettävä sitä palveleva kriteeri. Kriteerinä voi toimia esimerkiksi erilaiset standardit, jotka tarjoaja voi saada itselleen, erilaiset vähimmäisvaatimukset ympäristön osalta, jotka voivat liittyä kokemukseen, kalustoihin tai tavaroihin, mitä tarjoaja käyttää. Kuitenkaan yhtä selkeää kriteeriä ei ole, ja jokainen hankinta on tapauskohtainen.

Hankinnoissa voidaan edellyttää tiettyä sertifikaattia tai standardia tarjoajalta. Hankintalain (1397/2016) 90 §:n mukaisesti hankintayksikkö voi sisällyttää hankintailmoitukseen tai tarjouspyyntöön vaatimuksen tietystä sertifikaatista tai standardista. Yksi kansainvälinen standardi on ISO 14000 -standardisarja.<sup>76</sup> ISO 14000 on maailman tunnetuin ympäristöasioiden hallintajärjestelmän malli ja sitä suositellaan sekä julkisille, että yksityisille toimijoille.<sup>77</sup> Toinen ympäristöjärjestelmä on EMAS-järjestelmä<sup>78</sup>, joka toimii organisaation ympäristöjohtamisen välineenä.<sup>79</sup> EMAS-järjestelmä perustuu ISO 14000-järjestelmään, mutta siinä on enemmän

---

<sup>75</sup> Lehtinen 2021 s.464 (tekstissä puhutaan ilmastokriteereistä, mutta ympäristökriteereitä tarkastellessa puuttuu myös tarkka oikeudellinen määritelmä, sillä käsite voi olla laaja).

<sup>76</sup> International Organisation for Standardization eli ISO on kehittänyt ympäristöjohtamisen standardisarjan, jonka yritykset ja muut toimijat voivat hankkia itselleen.

<sup>77</sup> Suomen standardoimisliitto.

<sup>78</sup> EMAS eli The Eco-Management and Audit Scheme.

<sup>79</sup> EMAS, Euroopan unioni. [https://green-business.ec.europa.eu/eco-management-and-audit-scheme-emas\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/eco-management-and-audit-scheme-emas_en).

tarkentavia toimenpiteitä<sup>80</sup>. EMAS-järjestelmästä on oma asetuksensa, EU 1221/2009. Kyseistä kriteeriä asetettaessa on kuitenkin huomioitava tarjoajan asema. Jos tarjoaja ei ole saanut itsestään riippumattomista syistä tarvittuja todistuksia, on hankintayksikön hyväksyttävä myös muu näyttö ympäristönhallintajärjestelmästä. Tarjoajan aseman turvaaminen on kirjattu hankintalain 90 § 3 momenttiin.

Näitä järjestelmiä voi hankinnoissa vaatia hankinnan luonteesta riippumatta, sillä ne ovat saatavilla kaikenlaisille organisaatioille. Muita kriteereitä tässä tutkielmassa on Euroopan unionin määrittelemät vapaaehtoiset vihreät kriteerit hankinnoille<sup>81</sup>, Motivan määrittelemiä kriteerejä eri hankintakategorioille<sup>82</sup>, Pohjoismaista ympäristömerkkiä<sup>83</sup>, sekä EU-ympäristömerkkiä<sup>84</sup>.

Valtioneuvoston toimenpidesuosituksessa on erilaisia luokituksia hankintoihin, joissa olisi syytä ottaa ympäristönäkökohdat huomioon, jossa on luokat 1–4.<sup>85</sup> Taulukossa esitetään kategorioita sen mukaan, miten merkittäviä tuoteryhmät ovat ympäristövaikutuksiltaan, sekä onko niihin yhdistettävissä ympäristökriteereitä.

Valtioneuvoston taulukossa nousi ensimmäisessä luokassa esiin erilaiset energia-, rakennus-, elintarvike-, sekä kuljetuspalvelut esiin. Näissä kategorioissa on helpoin ottaa huomioon ympäristönäkökulmat, ja ne ovat myös ympäristövaikutuksiltaan tärkeitä. Eli olemassa olevia ympäristökriteereitä on niissä luokissa jo olemassa ja niitä on tärkeä hyödyntää. Luokassa yksi olevat hankinnat ovat myös kustannuksiltaan suuria ja niitä hankitaan paljon, eli niiden volyyymi on suurta.

Toisessa luokassa mainittiin ympäristövaikutuksiltaan tärkeitä hankintakategorioita, mutta niille ei ole juurikaan olemassa kriteereitä, joita asettaa hankintaan. Tällaisia ovat maa- ja vesirakentaminen, matkustuspalvelut, lääkkeet ja hoitotarvikkeet, laboratorioskemikaalit, sementti ja akut.

Vähäisimpiä ympäristövaikutuksiltaan olevia hankintoja ovat esimerkiksi työterveyspalvelut, vartiointi- ja turvallisuuspalvelut, sekä markkinointipalvelut<sup>86</sup>. Näissä kategorioissa ei juurikaan ole

---

<sup>80</sup> Ympäristöministeriö 2017 s.25.

<sup>81</sup> Euroopan unionin GPP-kriteerit.

<sup>82</sup> Motivan tietopankki.

<sup>83</sup> Tunnetumpi nimi on Joutsenmerkki, joka on Pohjoismaiden virallinen ympäristösertifikaatti. Joutsenmerkki on yksi maailman tarkimmista ympäristösertifikaateista. <https://joutsenmerkki.fi/vaikea-saada-helppo-valita/>.

<sup>84</sup> EU-ympäristömerkki, jonka tarkoituksena on kertoa tuotteen tai palvelun pienemmästä ympäristökuormituksesta <https://eu-ymparistomerkki.fi/>.

<sup>85</sup> Kalimo ym. 2021 s. 24–25.

<sup>86</sup> Kalimo ym. 2021 s. 2.

järkevää huomioida ympäristövaikutuksia, vaikka niissä suositellaan ottamaan ympäristönäkökohdat huomioon hankinnan sen salliessa.

Miksi ympäristökriteereitä olisi hyvä asettaa hankintoihin? Kuten aiemmin on mainittu, julkisten hankintojen volyymi markkinoilla on suurta, ja ne voivat olla tehokas ohjaava väline esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja luontokadon hallintaan. Julkiset hankinnat pystyvät ohjaamaan yrityksiä toimimaan tietyillä raameilla, siksi ne ovat tehokas keino vaikuttaa myös yksityiseen sektoriin. Julkisiin hankintoihin osallistuvat yritykset joutuvat tarkastelemaan omaa toimintaansa ympäristön suhteen, jotta heille tulisi mahdollisuus tarjota palveluitansa.

EU-komissio on asettanut julkisiin hankintoihin myös pakollisia ympäristövaatimuksia, joista kaikki eivät ole konkreettisia kriteereitä vaan pikemminkin vähimmäisvaatimuksia. Vaatimukset koskevat rakennuksia, tieliikenteen moottoriajoneuvoja, sekä toimistojen tietotekniikkalaitteita. Toimistojen tietotekniikkalaitteiden on EY:n asetuksen 106/2008 mukaan keskushallinnon viranomaisten hankkimien tietotekniikkalaitteiden on täytettävä EU:n Energy Star asetuksen mukaiset energiatehokkuusvaatimukset. Tieliikenteen ajoneuvojen hankinnassa hankintayksiköiden on otettava huomioon energiankulutus ja mahdolliset ympäristövaikutukset hankinnan aikana EU:n direktiivin 2019/1161<sup>87</sup> mukaisesti. Tämä on implementoitu Suomen lainsäädäntöön, jota tarkastellaan tutkielmassa osassa 3.1.2. Julkisissa rakennuksissa on noudatettava energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia, jotka on implementoitu kansalliseen lakiin direktiiveistä EU 2018/844<sup>88</sup> ja 2018/1999.<sup>89</sup> Euroopan unionin tasolta tulee sääntelyä kansalliseen lakiin tarkentavien direktiivien kautta, joissa on kehoitus ottaa eri tavoin ympäristönäkökulma hankintoihin.

Kansallisessa lainsäädännössä energiatehokkuuslaki (1429/2014) on asettanut julkisille hankinnoille vaatimuksia. Energiatehokkuuslakiin onkin implementoitu yllä mainittuja direktiivejä 5 a lukuun (1338/3016), Julkisten elinten hankinnat. Energiatehokkuuslain 29 a §:ssä 1 kohdassa on säädetty seuraavasti:

*'' Keskushallintoviranomaisten on hankittava energiatehokkaita tuotteita, palveluja ja rakennuksia, jos se on mahdollista kustannustehokkuuden, taloudellisen toteutettavuuden, laajemman kestävyys, teknisen soveltuvuuden sekä riittävän kilpailun kannalta ''.*

---

<sup>87</sup> Korvannut aiemman EY:n direktiivin 2009/33/EY.

<sup>88</sup> Korvannut aiemman direktiivin 2010/31/EU.

<sup>89</sup> Koskela 2021 s.30 – viitattu myös EU:n Ympäristöä säästävät hankinnat -käsikirjaan.

Tämä ohjeistus koskee EU:n kynnyсарvon ylittäviä hankintoja eli tällä ei säädetä kansallisia hankintoja.

### **3.1.1. Ympäristökriteerit rakennusurakoissa**

Rakennusurakka pitää hankintalain 4 §:n mukaan sisällään rakennustyön tai rakennusurakan taikka suunnittelun ja urakan toteutuksen yhdessä. Rakennusurakoiden määrittely on tarkemmin hankintalain liitteessä B.<sup>90</sup> Rakennusurakoiden arvo vuosittain on 7 miljardia euroa<sup>91</sup>. Rakennusurakat ovat yksi suurimmista julkisen sektorin päästöjen aiheuttajista<sup>92</sup>, joten niiden ympäristökriteerien asettamista olisi syytä tarkastella. Rakennusurakat ovat yleensä myös suuria kustannuksiltaan ja sen vuoksi on tehokasta asettaa sellaisiin hankintoihin tiukempia kriteereitä.

Energiatehokkuuslain 29 d §:ssä veloitetaan 1.1.2025 alkaen<sup>93</sup> keskushallintoviranomaista hankkimaan tai vuokraamaan sellaisia rakennuksia, jotka täyttävät rakentamislain (751/2023) 37 §:n mukaiset energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset. Rakennuksilla on myös oltava voimassa energiatodistus laki rakennusten energiatodistuksesta (50/2013) tai sitä edeltäneen, samannimisen lain (487/2007) mukaisesti. Tämän pykälän ulkopuolelle jäävät ainoastaan pitkälle menevät peruskorjaukset tai purkamiset, rakennuksen myyminen muihin kuin keskushallintoviranomaisen tarkoituksiin, tai rakennuksen suojeleminen osana ympäristöä, erityisen arkkitehtuurin tai historiallisuuden vuoksi.

Urakkahankinnassa voidaan vaatia tarjoajalta laadunhallintatoimenpidettä, joilla parannetaan itse hankinnan ympäristövaikutuksia. Tästä esimerkkinä on aiemmin mainitut ISO 14000 -standardi, tai Euroopan unionin EMAS-järjestelmä.

Rakennusurakoissa on osattava ottaa huomioon koko elinkaaren ympäristövaikutukset. Tämä pitää itse rakentamisvaiheen lisäksi mukanaan valmistusvaiheen, käyttövaiheen, sekä purkuvaiheen. On

---

<sup>90</sup> Hankintalain, sekä erityisalojen hankintalain liitteissä B on määritelty tarkemmin rakennusurakoiden eri muodot CVP-viitenumeroineen. Tällä selkeytetään rakennusurakan määritelmää ja sitä, miten se eroaa esimerkiksi tavara- tai palveluhankinnasta.

<sup>91</sup> Perustuu vuosien 2010–2016 keskiarvoon, Ympäristöministeriö 2017 s.11.

<sup>92</sup> Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (740/2021) (viittaus tekstistä Lehtinen 2021 s.461).

<sup>93</sup> Ennen lain voimaan astumista voimassa on samanniminen pykälä, jossa vanhempien lakien mukaiset vaatimukset, mutta sama periaate.

siis osattava tarkastella esimerkiksi materiaalien raaka-aineet sekä valmistuksen, käyttövaiheen kunnossapidon ja korjauksen, energian ja veden käytön, sekä purkuvaiheen eri toimet.<sup>94</sup>

Kriteereissä on otettava huomioon hankintojen suhteellisuusperiaate. Esimerkiksi kansallisissa hankinnoissa ympäristökriteerit voivat olla alhaisempia EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin verraten.<sup>95</sup> Hankintayksikön on pystyttävä perustelemaan, miksi on tarkoituksenmukaista käyttää yllä mainittuja järjestelmiä kyseisessä hankinnassa.

### **3.1.2. Ympäristökriteerit tavarahankinnoissa**

Tavarahankinnat ovat laaja käsite ja sisältävät paljon erilaisia tuotteita. Tavarahankinnat pitävät hankintalain 4 §:n mukaan sisällään tavaroiden ostoa, leasingia, vuokrausta tai osamaksulla hankkimista. On huomioitavaa, että tavarahankintaan kuuluu myös kokoamis- ja asennustyöt. Tuotteiden hankinnassa on myös energiatehokkuuslaissa tietynlaisia vaatimuksia hankintojen näkökulmasta. Lain 29 b §:n 1 momentin mukaan keskushallintoviranomainen saa hankkia vain parhaaseen energialuokkaan kuuluvan tuotteen, jos tuote kuuluu laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista (1005/2008) vaikutuksen piiriin ja sille on asetettu energiamerkintä. Kohdassa on myös kirjaus riittävän kilpailun varmistamisesta, eli kilpailu ei saa syrjiä ketään.

Tavarahankinnoissa on mahdollista tavarakohtaisesti asettaa tiettyjä kriteereitä. Valtioneuvoston taulukossa tavarahankinnat jakautuivat luokkiin 1–3.<sup>96</sup> Merkittävimpiä tavaroita ympäristön kannalta olivat muun muassa erilainen elektroniikka, ajoneuvot ja koneet ja muut kalustot, puhdistusaineet, akut ja sementti. Energiatehokkuuslain 29 b §:n 3 momentin mukaan keskushallintoviranomainen saa hankkia vain Euroopan neuvoston päätöksen 2006/1005/EY mukaisia energiatehokkuusluokan täyttäviä toimistolaitteita. Pykälän 4 kohta sääntelee autonrenkaiden hankintaa. Keskushallintoviranomaisen hankkimat autorenkaat on kuuluttava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1222/2009 mukaiseen polttoainetaloudellisuusluokkaan A.

Energiatehokkuuslaki on linjannut tavara/tuotehankinnat yleisellä tasolla energiatehokkuusvaatimusten mukaisesti, mutta toimistolaite- ja autonrengashankinnat ovat säädelty

---

<sup>94</sup> Ympäristöministeriö 2017 s.31.

<sup>95</sup> Ympäristöministeriö 2017 s.23.

<sup>96</sup> Kalimo ym. 2021 s.24–25.

yksityiskohtaisemmin Euroopan unionin tasoisen sääntelyn vuoksi. Tavarahankinnat ja niiden vaatimukset voivat liittyä yhdessä palveluihin ja rakennusurakoihin, jos niiden tuottaminen vaatii tavaroiden hankkimista. Sen vuoksi niiden eri kriteereillä voi olla merkittävä vaikutus myös niiden hankintaluokkien ympäristönäkökohtiin. Tavarahankintoihin on myös helpompaa asettaa ympäristökriteereitä verraten henkisiin suoritukseen esimerkiksi palveluhankinnoissa.<sup>97</sup>

Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (740/2021) säätää hankintayksiköitä hankkimaan tarvittavat ajoneuvot ja liikennepalvelut ympäristöystävällisesti ja energiatehokkaasti lain 1 §:n mukaisesti. Lain tarkoituksena oli toimeenpanna aiemmin mainittu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/1161, puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä annettu direktiivi, joka korvasi aiemman, samannimisen, direktiivin 2009/33/EY. Laki antaa oikeudellisen pohjan ympäristökriteereille ajoneuvojen hankinnoissa ja velvoittaa keskushallinnon hankintayksiköitä huomiomaan ne hankinnoissaan. Tämä ei kuitenkaan koske muita, kuin keskushallinnon alaisina toimivia hankintayksiköitä.

Laki on jaksotettu kahteen osaan, missä ensimmäisessä jaksossa 2.8.2021-31.12.2025 henkilöauton ja kevyen hyötyajoneuvon hiilidioksidipäästöt ovat korkeintaan 50 grammaa kilometriä kohden. Toisella jaksolla, 1.1.2026-31.12.2030, hiilidioksidipäästöt saavat olla 0 grammaa kilometriltä. Kuorma-autoissa kahdella ajanjaksolla ympäristöystävällinen ja tehokas ajoneuvo käyttää vaihtoehtoisia polttoaineita, kuten sähköä, biopolttoainetta tai maakaasua. Linja-autoissa molemmilla ajanjaksoilla on oltava M3-luokan linja-auto, joka käyttää samoja vaihtoehtoisia polttoaineita, kun kuorma-autot.<sup>98</sup>

Julkisten hankintojen käsikirjassa on listattu myös osittain HILMI-raporttiin perustuen tuotekohtaisia suosituksia. Toimistokalusteissa on kehoitettu edistämään kalusteiden käyttöiän kestävyyttä, mahdollisia kierrätettyjä kalusteita, sekä kalusteiden elinkaari kokonaisvaltaisesti ottaen loppukäsittelyn. Tärkeänä pidetään myös esimerkiksi käytetyn puun alkuperää. Myös ajoneuvot ovat merkittävä osa tavarahankintojen ympäristökriteeristöä. Ajoneuvon suositellaan olevan päästötön tai vähäpäästöinen. Ajoneuvon energialuokka olisi otettava myös hankinnassa huomioon.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Valtioneuvosto 2023 s.347.

<sup>98</sup> Valtioneuvosto 2023 s.361.

<sup>99</sup> Valtionvarainministeriö 2023 s.344–345.



### 3.1.3. Ympäristökriteerit palveluhankinnoissa

Palveluhankinnat ovat hankintalain 4 §:n mukaisesti kaikkea muuta hankintaa kuin rakennusurakkaa tai tavarahankintaa. Palveluhankinnassa tuotetaan jonkinlaista palvelua. Palveluhankinnoissa voi olla vaikein asettaa tarkkoja ympäristökriteereitä. Palveluista ei välttämättä tule suoria ympäristövaikutuksia. Valtioneuvoston taulukossa huomioitavia palveluhankintoja on kuitenkin mainittu, ja niitä ovat muun muassa matkustus- ja kuljetuspalvelut, sekä puhtaanapito- ja pesulapalvelut. Kyseisiin palveluihin liittyy juuri palvelun mukana olevien tavaroiden ympäristövaikutukset, kuten esimerkiksi linja-autojen päästöt tai puhtaanapidossa käytetyt aineet, eikä niinkään itse palvelu. Kuten aiemmin on mainittu, henkiseen palveluun voi olla vaikea asettaa tarkkoja ympäristökriteereitä ilman, että siihen liittyy tavaroita tai tuotteita.

Energiatieteiden lain 29 c §:n mukaan keskushallintoviranomaisen on edellytettävä tarjouspyynnössä, että palvelua tarjoajat käyttävät lain 29 b §:n mukaisia tuotteita uusien tuotteiden osalta tai kyseisen palvelun tarjoamista varten. Tässäkin pykälässä on palveluiden osalta suora kytkös tavaroihin ja tuotteisiin, mihin kriteereitä voidaan paremmin asettaa.

Huomioon otettavana palveluhankinnoissa olisi tarkastella esimerkiksi asiantuntijapalveluita tai esimerkiksi hankintapalveluita. Hankintayksiköt voivat käyttää ulkopuolisia hankintakonsultteja mukana hankinnoissa ja tässä on mahdollisuus asettaa kriteereitä esimerkiksi asiantuntijoiden ympäristöosaamiselle. Tällä voidaan varmistaa tulevien hankintojen ympäristökriteerien huomiointi paremmin riittävällä osaamisella. Tällaisia vaatimuksia voi olla esimerkiksi referenssit tietyistä osaamisesta tai muutoin osaamisalue tai tietämys ympäristöasioista voi olla yksi tapa varmistaa ympäristöosaaminen. Tällöin hankintayksikkö voisi myös varmistua siitä, että heidän hankintaosaamisensa vahvistuu, vaikka yksikön sisäiset työntekijät eivät osaisi kriteereitä asettaa.

Tarkastellessa rakennusurakoita, palvelu- ja tavarahankintoja, näkee selkeän eron kriteerien asettamisen velvoittavuudessa. Palveluhankinnassa on lainsäädännöllisestikin vaikea asettaa kriteereitä, sillä henkisessä työssä on vaikeaa määritellä ympäristövaikutuksia. Palveluiden kriteerit tulevatkin yleensä tavaroista, mitä palvelussa käytetään. Rakennusurakassa on tavarahankinnan lisäksi mahdollisuuksia asettaa kriteereitä ja jopa velvoite siihen.

## 3.2. Ympäristökriteerit osana hankintaprosessia

Paras mahdollisuus vaikuttaa ympäristökriteereihin on hankinnan suunnittelu- ja kilpailuttamisvaiheessa.<sup>100</sup> Hankinnan suunnittelussa hankintayksiköllä on aikaa ja mahdollisuutta pohtia mahdollisia ympäristönäkökohtia hankintoihin. Onnistuneen hankinnan näkökulmasta on kuitenkin jo ennen hankinnan varsinaista käynnistystä tärkeää tehdä selvitys, onko markkinoilla tarjontaa tietyin kriteerein. Ensin hankinnassa on hyvä kartoittaa, mitä tavaraa, palvelua tai urakkaa ollaan hankkimassa ja miten ympäristökriteerit voisi siihen liittää.

Markkinakartoitus tai tarjoajia enemmän osallistava markkinavuoropuhelu ovat hyödyllisiä keinoja kartoittaa tilannetta, ennen kun tarjouspyyntöä lukitaan sellaisenaan lähtemään etenkin silloin, jos ympäristökriteereitä ei ole aiemmin vaadittu. Hankintalain 65 §:n 1 kohdan mukaan markkinakartoituksen voi tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten ja myös tarjoajia varten, jotta heillä on tieto hankinnan vaatimuksista ja suunnittelusta. Pykälän toisen kohdan mukaan markkinakartoituksessa voidaan käyttää apuna riippumattomia asiantuntijoita, viranomaisia tai toimittajia. Toisessa kohdassa on myös maininta, ettei yllä mainittujen apujen käyttäminen saa johtaa kilpailun vääristymiseen tai muutenkaan vaarantaa syrjimättömyyden tai avoimuuden periaatteita, jotka ovat kirjattuna hankintalain 3 §:ssä.

Markkinakartoitus voidaan tehdä esimerkiksi tiedustelemalla muilta hankintayksiköiltä vastaavissa hankinnoissa käytetyistä keinoista, tai etsimällä itse tietoa markkinatilanteesta.<sup>101</sup> Markkinakartoitus voi olla hyödyllinen osa ennen markkinavuoropuhelua. Markkinavuoropuhelun avulla voidaan myös keskustella potentiaalisten tarjoajien kanssa yhdessä ja saada erilaisia ideoita sen aikana. Markkinavuoropuhelulla hankintayksikkö voi myös saada tärkeää tietoa esimerkiksi mahdollisesta tuntiarviosta työlle ja osaa rajata paremmin omaa kustannusarviota. Tämä auttaa esimerkiksi hankintamenettelyn valinnassa.<sup>102</sup>

Markkinavuoropuhelu on hyödyllinen myös selvittää, onko mahdollisia tarjoajia saatavilla tietyin kriteerein. Ongelmana yleensä on, että julkisissa hankinnoissa ei tule tarpeeksi tarjouksia, eikä kilpailua synny. Yhden tarjoajan hankinta on yleistynyt vuosien 2006–2016 aikana 17 prosentista 30

---

<sup>100</sup> Ympäristöministeriö 2017 s.35.

<sup>101</sup> Keino. <https://www.hankintakeino.fi/fi/hankinnan-markkinakartoitus/miten-toteuttaa-markkinakartoitus-tai-vuoropuhelu> (viitattu 13.5.2024).

<sup>102</sup> Euroopan komissio 2018 s.23.

prosenttiin.<sup>103</sup> Tämä ei takaa hyvää kilpailua. Markkinavuoropuhelun avulla saadaan jo ennen hankinnan virallista käynnistämistä tieto markkinatilanteesta.

Onko vähäinen kilpailu tosin aina täysin negatiivinen asia? Joissakin tuotteissa tai palveluissa voi olla rajallinen määrä toimittajia, jotka täyttäisivät tietyt kriteerit. Markkinoilla voi olla tilanne, missä tällainen on yleistä, eikä se ole aina väärin. Tästä saattaa toisaalta aiheutua lisäkustannuksia, kun kilpailua ei löydy eikä kannusta käyttämään senkaltaisia kriteereitä. Tämän vuoksi on huomioitava, että markkinakartoitus voi antaa tietoa myös uusille potentiaalisille tarjoajille, jotka kehittävät hyödykettään vastaamaan kriteeristöä. Tämänkaltaisissa tilanteissa on hankintayksikön osattava asettaa vaatimukset ja kriteerit sen kaltaisiksi, että houkuttelisivat myös uusia ehdokkaita tarjoamaan, mutta eivät niin sanotusti rankaisisi aiemmasta kokemuksesta.<sup>104</sup>

Markkinavuoropuhelusta voidaan ilmoittaa mahdollisille tarjoajille esimerkiksi Hilman kautta, jolloin kaikki halukkaat voivat ilmoittautua mukaan. Markkinavuoropuhelussa on kuitenkin muistettava hankintojen periaatteet, etenkin syrjäntäkielto, ja toimia tasapuolisesti.<sup>105</sup> Markkinavuoropuhelu ja itse hankintamenettely on myös tarpeen pitää selvästi erillään toisistansa, sillä hankintamenettelyssä ei saa enää kerätä tietoa markkinoista. Kartoitus tilanteesta on tehtävä selvästi ennen hankintailmoitusta.<sup>106</sup>

Kilpailuttamisvaiheessa on mahdollisuus esittää tarjoajille vaatimukset ympäristöön liittyvistä asioista. Kuten aiemmin tutkielmassa on todettu, on ympäristökriteerit asetettava selkeästi jo hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Jos tarjouspyyntö ja hankintailmoitus eroava toisistansa, noudatetaan ensisijaisesti hankintailmoitusta hankintalain 67.2 §:n mukaisesti. Tarjouspyynnössä määritellään haluttu tuote, urakka tai palvelu sisältöineen ja kaikki siihen liittyvät vaatimukset tai ehdot, jotka ovat oleellisia tarjousta tehtäessä ja hinnoiteltaessa. Tarjouspyynnön muotoa ei ole asetettu tarkasti hankintalaissa, eli hankintayksikkö voi soveltaa tätä lain sallimin rajoin.<sup>107</sup> Hankintalain 68 § asettaa kuitenkin tarkemmat raamit, mitä tarjouspyynnön sisältö tulee pitää sisällään. Niistä ympäristökriteerien asettamisen näkökulmasta huomioita ovat kohdat 1, 8, sekä 9.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> KOM 2017 572 lopullinen s.5.

<sup>104</sup> Ukkola 2020 s.198.

<sup>105</sup> Kontio ym. 2017 s.93.

<sup>106</sup> Hyvönen ym. 2007 s.77.

<sup>107</sup> Eskola ym. 2017 s. 328.

<sup>108</sup> Hankintalain 68 § kohta 1: hankinnan kohteen määrittely tai hankekuvaus sekä hankinnan kohteeseen liittyvä muut laatuvaatimukset; 8. ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä soveltuvuutta ja ammatillista pätevyyttä koskevat ja muut vaatimukset sekä pyyntö täydentää yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja ja luettelo asiakirjoista, joita ehdokkaan tai tarjoajan sekä tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan on soveltuvuuden

Tarjouspyyntövaiheessa on tärkeää määritellä tarkasti kriteerit ja hyödyntää kilpailuttamisprosessia parhaan mahdollisen mukaan asettaa raamit ympäristökriteereille. Tarjouspyynnön on oltava myös aina kirjallinen ja selkeä, jotta tasapuolinen vertailu onnistuu.<sup>109</sup>

Hankintalain 72 § mukaan hankintayksikkö voi vaatia tiettyä merkkiä tarjouspyyntövaiheessa, esimerkiksi joutsenmerkki. Ennen hankintalain uudistusta vuonna 2017 tätä mahdollisuutta ei ollut. Ennen uudistusta hankintayksikön piti käyttää perusteena tietyn merkin myöntämisperusteita, eikä itse merkkiä.<sup>110</sup> Kyseinen lakiuudistus on helpottanut kriteerien asennuksen hallinnollista työmäärää, kun kriteerien myöntämisperusteita ei tarvitse erikseen luetella. Tämä myös voi helpottaa tarjoajia ymmärtämään, mitä tarkkaan vaaditaan. Myös vertailu tarjouksissa helpottuu, kun vaatimukset löytyvät yhden merkin takaa.

Hankintayksikkö voi asettaa hankintasopimukseen erityisehtoja hankintalain 98 §:n mukaisesti. Pykälän mukaisesti erityisehdot voivat liittyä ympäristönäkökohtiin. Jotta erityisehtoja ympäristöasioille voidaan sopimusvaiheessa asettaa, on niiden oltava kirjattuna tarjouspyyntövaiheessa, joko neuvottelukutsussa, tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa. Hankintayksikön on tiedotettava sopimukseen tulevista erityisehdoista jo kilpailutusvaiheessa, eikä sopimusvaiheessa ole enää mahdollista tuoda uusia ehtoja esiin. Hankintalain 98 § ja 72 § mahdollistavat hankintayksiköitä huomioimaan ympäristönäkökohdat laajasti, joko merkkien kautta tai erityisehdoilla. On kuitenkin huomioitava, että nämä on oltava selkeästi ilmoitettu jo tarjouspyynnön aikaan.

Kriteereitä asetettaessa niiden kanssa on oltava varma, että oikeudenmukainen vertailu voi onnistua ja ne eivät olennaisesti syrji ketään. Esimerkiksi markkinaoikeuden tapauksessa tarjoaja valitti liian epäselvistä kriteereistä hankinnassaan muun muassa painomateriaalin ympäristöystävällisyyden osalta. Markkinaoikeus katsoi kuitenkin hankintayksikön toimineen oikein tapauksessa, mutta hankintojen näkökulmasta valitus markkinaoikeuteen voi hidastaa hankintaprosessia merkittävästi.<sup>111</sup> Samaa asiaa puoltaa myös toinen oikeustapaus, jossa hankintayksikkö joutui itse keskeyttämään prosessin, koska laatukriteerit eivät ole olleet keskenänsä vertailukelpoisia. On siis tärkeää varmistua siltä, että asetettuja kriteereitä voidaan vertailla

---

arviointia varten toimitettava; 9. kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet ja niiden suhteellinen painotus, kohtuullinen vaihteluväli tai poikkeuksellisissa tapauksissa vertailuperusteiden tärkeysjärjestys.

<sup>109</sup> Kontio ym. 2017 s. 204.

<sup>110</sup> Kontio ym. 2017 s.210.

<sup>111</sup> MAO 268/13.

keskenänsä ja ne ovat selkeästi ja tarkkarajaisesti asetettu. Yllä mainitut tapaukset voivat aiheuttaa hankintayksiköille haluttomuutta asettaa erilaisia kriteereitä, etenkin jos osaamista yksikössä puuttuu. Hankinta voi viivästyä merkittävästi, jos riski valituksille kasvaa hankinnassa. Jos hankinnalla on jo valmiiksi kiire aikataulu, ei välttämättä uskalleta riskeerata viivästymistä ympäristökriteereillä.<sup>112</sup> Korkein hallinto-oikeus on myös ottanut kantaa vertailuperusteiden asettamiseen ja tarjosten tasapuoliseen vertailuun. KHO:n ratkaisussa 21.3.2006 on todettu seuraavasti:

*''Tarjousvertailussa tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu voi toteutua ainoastaan, jos tarjoukset ovat keskenään yhteismitallisia vertailukelpoisia''.*<sup>113</sup>

Hankinnan tarkalla suunnittelulla ja valmistelulla voidaan varmistaa hankintaprosessin sujuvuus ja välttää erilaiset hidastukset. On tärkeää yllä mainittujen asioiden lisäksi pohtia, millä tavalla kriteerit asetetaan. Jos halutaan tarkat vähimmäisvaatimukset, josta hankintayksikkö ei tule kilpailussa joustamaan, on hyvä asettaa ne vähimmäisvaatimuksiin tai teknisiin eritelmiin. Näin varmistetaan tietynlainen laatu kaikilta tarjoajilta alkuvaiheessa ja kaikki tarjoukset ovat samalla lähtöviivalla.<sup>114</sup> Tämä voi olla hyödyllistä esimerkiksi halvimman hinnan perusteella tehdyssä kilpailutuksessa. Jos taas halutaan vertailla laatua eri pisteytysmenetelmillä ja vertailuilla, voidaan kriteerit asettaa vertailuperusteisiin.<sup>115</sup> Tällaista voidaan käyttää hinta-laatusuhteella valittavassa tarjouksessa.

### **3.3. Tarjoajan valinta**

Hankintalain 90 § mukaan hankintayksikön on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tarkoitetaan lain mukaan hinnalta halvinta, kustannuksiltaan edullisinta, tai hinta-laatusuhteeltaan parasta tarjousta. Kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto ei siis ole välttämättä hinnaltaan halvin, vaan laadun ja julkisten varojen käytön optimointi.<sup>116</sup> Tarjouspyynnössä on selkeästi ilmaistava, millä perusteella hankinta tullaan kilpailuttamaan ja mitä pisteytystä käytetään. Ympäristökriteereitä asettaessa voidaan käyttää hinta-laatusuhdetta. Tällöin hankintaa tehdessä voidaan vertailla laatupisteitä, jos on edellytetty tiettyjä ympäristökriteereitä ja pisteyttää ne. Ympäristökriteerit on mahdollista ottaa huomioon myös halvinta hintaa tai kokonaiskustannuksiltaan edullisemmassa valinnassa. Jos esimerkiksi avoimessa menettelyssä

---

<sup>112</sup> Lehtinen 2021 s.467.

<sup>113</sup> KHO:2006-T-652.

<sup>114</sup> Ukkola 2011 s.323.

<sup>115</sup> Ukkola 2011 s.323.

<sup>116</sup> Nicola 2013 s.149–175 (viittaus otettu artikkelista Halonen 2021 s.65).

hankinnan minimivaatimukseen on asetettu tietyt ympäristökriteerit, tulisi jokaisen tarjoajan ne täyttää jo tarjousvaiheessa ja tällöin voidaan keskittyä myös halvimpaan hintaan tarjousten vertailussa. Tällöin on omattava jo tietyt vähimmäisvaatimukset, ennen kuin tarjouksen hintaosalla on merkitystä.

Laatuasioille on haluttu antaa enemmän painoarvoa hankinnoissa. Jos halvimman hinnan perustelua on käytetty muussa kuin tavarahankinnassa, on hankintayksikön perusteltava se.<sup>117</sup> Halvimman hinnan perustelu on tarpeen EU:n kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa hankintalain 93 §:n 1 momentissa. Hallituksen esityksessä hankintalakiä uudistettaessa laatuasioiden painotus keskittyi tosin enemmän palvelun laatuun, ei niinkään ympäristötekijöihin.<sup>118</sup> Perustelu halvimman hinnan käytöstä on ollut kansallinen lisäys hankintalakiin, eikä sitä ole ollut hankintadirektiivissä.<sup>119</sup> Halvimman hinnan käytöstä siirtyminen laatutekijöihin on kuitenkin edistys myös ympäristökriteereille. Hankintoja suunniteltaessa olisi hyvä ottaa jo perustelut huomioon ja pohtia kriteeristön käyttöä.

Hankinnassa käytettäessä halvinta hintaa kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon valinnassa ympäristökriteerien käyttö on vähäistä. Halvinta hintaa käytettäessä hankintayksikkö voi asettaa soveltuvuusvaatimuksia tarjoajille ympäristönäkökohdista, mutta soveltuvuusvaatimukset ovat yleensä minimitasoa, joihin tarjoaja vastaa joko täyttävänsä tai ei täyttävänsä vaatimukset.<sup>120</sup> Parhain keino hankintojen ympäristönäkökohtien näkökulmasta onkin käyttää hinta-laatu-suhdetta tai kokonaistaloudellisuutta. Näissä hankintayksikkö pääsee tarjoajan valinnassa aidosti vertailemaan asetettuja laatuasioita, jotka ovat asettaneet tarjoajille, eikä hinta ole tässä ainoa ratkaiseva tekijä. Tämä myös mahdollistaa merkityksellisemät kriteerit hankintaan, eikä minimivaatimusten tasoista kriteeristöä.

Hankinnassa käytettäessä hinta-laatusuhdetta, on asetettava tarkasti perusteet laatukriteereille ja painotus, miten hintaa ja laatua painotetaan mahdollisessa pisteytyksessä.<sup>121</sup> Suomi on hinta-laatukriteerien pisteytysmallissa yleisesti jäljessä esimerkiksi Ruotsiin verrattuna.<sup>122</sup> Jäljessä oloa voi ajatella johtuvan heikommasta laatukriteerien käytöstä ja osaamisen puutteesta. Hankintayksiköillä on myös mahdollisuus käyttää hinta-laatu-suhteen kilpailuttamisessa käänteistä kilpailutusta, jossa

---

<sup>117</sup> Kontio ym. 2017 s. 218.

<sup>118</sup> HE 108/2016 vp s.20 (painotus oli tarkemmin sosiaali- ja terveystalouden laatutekijöissä).

<sup>119</sup> Eskola ym. 2017 s.361.

<sup>120</sup> Ukkola 2019 s.10.

<sup>121</sup> Kontio ym. 2017 s.219–220.

<sup>122</sup> Högnäs & Kortelainen 2019 s.3.

hankintayksikkö määrittelee hankinnan kustannukset valmiiksi. Tällöin tarjoajat kilpailevat ainoastaan laatukriteerien osalta tietyn hinnan puitteissa.<sup>123</sup> Tämä voi olla vaikeaa, jos hankinnalle on vaikea asettaa arvioituja kustannuksia, tai laatukriteerien kustannusten määrää ei ole tarkasti tiedossa.

Merkittävä rajapyykki asettaa ympäristökriteereitä hankintaan oli hankintalain uudistusta ennen annettu ratkaisu. Aiemmin tutkielmassa mainittu EU-tuomioistuimen ratkaisu Concordia Bus antoi hankintayksiköille mahdollisuuden asettaa ympäristökriteereitä hankintaan, vaikka ei sinänsä tuottanut merkittävää taloudellista etua hankintayksikölle.<sup>124</sup> Silloisen hankintalain, laki julkisista hankinnoista (1505/1992) 7 §:ssä on maininta kokonaistaloudellisesti edullisimmasta tarjouksesta, eli sama teksti on ollut myös silloin. Pykälässä on tosin maininta myös mahdollisimman edullisesta hankinnasta, eli laatu- ja ympäristökriteerit ei ole ollut yhtä merkittäviä tekijöitä hankinnoissa tai säädöksissä, kuin nykyään.

Tarjoajan valinnassa kannustetaan tekemään halvimman hinnan lisäksi laatukriteerein päätös. Tätä puoltaa se, että halvinta hintaa käytettäessä on perusteltava, miksi sen puitteissa on hankinta tehty. Jos kuitenkin tietynlaiset laatukriteerit<sup>125</sup> olisivat pakollisia hankinnoissa, olisi helppo perustella pelkkää halvinta hintaa, jos tarjoajien taso olisi näissä asioissa riittävän korkealla.

Tarjoajan valinnassa on huomioitava poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset. Hankintalain 96 §:n mukaan hankintayksikön on vaadittava tarjoajalta selvitystä, jos tarjouksen hinta vaikuttaa poikkeuksellisen alhaiselta. Selvitys tarjoajalle voi kohdistua erityisesti valmistusmenetelmään, palvelun suorittamiseen, tai rakennusmenetelmän taloudellisiin ja teknisiin ratkaisuihin. Selvitys voi ympäristönäkökohtien osalta perustua kansainvälisten sopimusten ympäristövelvoitteisiin. Kyseiset ympäristövelvoitteet ovat lain mukaisia harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita ja ne ovat kirjattuna hankintalain 81 §:n 1 momentin 5 kohtaan. Harkinnanvaraisista poissulkemisperusteita kerrotaan lisää tutkielman seuraavassa osassa.

### **3.4. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet**

Tarjoajien valinnasta säädetään hankintalaissa luvussa 10 ja erityisalojen hankintalaissa luvussa 9. Laissa on eritelty tarjoajien poissulkemisperusteita, joita on kahdenlaisia. On pakollisia

---

<sup>123</sup> Eskola ym. 2017 s.362.

<sup>124</sup> C-153/99.

<sup>125</sup> Laatukriteerit pitävät tässä kontekstissa sisällään ympäristökriteerit.

poissulkemisperusteita, sekä harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.<sup>126</sup> Poissulkemisperusteet ovat peräisin Euroopan unionin hankintadirektiivistä artiklasta 57, poissulkemisperusteet. Pakolliset poissulkemisperusteet koskevat pääosin rikoslain alaisuudessa tuomittuja rikoksia, kuten rahanpesua ja veropetoksia. Sen vuoksi tässä tutkielmassa ei tarkastella pakollisia poissulkemisperusteita, vaan keskitytään harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin.

Hankintayksikön on tarjousten saapumisen jälkeen mahdollista harkinnanvaraisesti sulkea pois toimittaja hankintalain 81 § mukaisista syistä. Yksi syy on 81 § momentissa 5, jossa sanotaan seuraavasti hankintayksikön mahdollisuudesta sulkea pois toimittaja:

*”...joka on rikkonut Suomen tai Euroopan unionin lainsäädännön, työehtosopimusten taikka liitteissä C lueteltujen kansainvälisten sopimusten ympäristö- sosiaali- tai työoikeudellisia velvoitteita, ja hankintayksikkö voi näyttää rikkomuksen toteen”.*

Jotta hankintayksikkö voi sulkea tarjoajan pois tarjouskilpailusta, on siihen oltava oikeudellinen peruste. Eli hankintayksikön on voitava näyttää toteen käyttämänsä poissulkemisperusteen tunnusmerkistö, mikä on yksilöity hankintalaissa.<sup>127</sup> Hankintayksiköllä on siis mahdollisuus sulkea toimittaja tarjouskilpailusta pois ympäristöoikeudellisten velvoitteiden rikkomisen vuoksi. Kuitenkin 2 momentissa mainitaan, että hankintayksikön on ennen poissulkemista otettava huomioon virheen tai laiminlyönnin vakavuus, kulunut aika tapahtumasta, yhteys hankinnan kohteeseen, sekä muut mahdollisesti aiheutuneet seuraukset. Harkinnanvaraisessa poissulkemisessä hankintayksikön on arvioitava tilanne tapauskohtaisesti. Hankintayksikön on siis pystyttävä perustelemaan poissulkemisensä tilanteessa, jos on päättänyt sulkea etenkin harkinnanvaraisesti pois tarjoajan. Syyn on liitettävä hankintaan, eikä voi olla perusteeton hankintaan nähden. Jos kyseiset rikkomukset eivät koske hankinnan luonnetta, ei voida käyttää kyseisiä kriteereitä asiallisesti perustellen.

Harkinnanvaraisissa poissulkemisperusteissa on mahdollista huomioida ympäristövelvoitteet. Lain mukaisesti kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat hankintalain liitteessä C, ovat Montrealin pöytäkirja otsonikerrosta heikentävistä aineista, Baselin yleissopimus, Tukholman yleissopimus, sekä Rotterdamin yleissopimus.

---

<sup>126</sup> Nykyisen lain mukaisia pakollisia poissulkemisperusteita ei käsitellä tässä tutkimuksessa, sillä ne eivät ole ympäristön kannalta relevantteja. Myöhemmin mainitaan kuitenkin Marinin hallituksen esityksen mukaiset pakolliset poissulkemisperusteet, joissa ympäristönäkökohdat olisivat saaneet enemmän näkyvyyttä.

<sup>127</sup>Kärhä & Puisto 2021 s.815.



Baselin yleissopimus eli virallisesti vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus. Kyseisellä sopimuksella valvotaan vaarallisten jätteiden siirtelyä maiden välillä. Sopimus on maailmanlaajuisesti suurin ja merkittävin jätteitä koskeva kansainvälinen sopimus. Sen tarkoituksena on säädellä vaarallisten jätteiden maiden välistä siirtelyä ja minimoida jätteen syntyminen, ja merkittävä osa valtioista on ratifioinut kyseisen sopimuksen.<sup>128</sup>

Tukholman yleissopimus koskee kemikaalien aiheuttamien uhkien torjumista. Sopimuksen tärkeimpiin tavoitteisiin kuuluu muun muassa pysyvien orgaanisten yhdisteiden tarkoituksellisen tuotannon ja käytön torjunta ja siihen puuttuminen, sekä vähentämään varastoista ja jätteistä peräisin olevia päästöjä.<sup>129</sup> Euroopan unioni hyväksyi sopimuksen päätöksellään.<sup>130</sup> Suomessa sopimus on ratifioitu 2002.<sup>131</sup>

Rotterdamin yleissopimuksessa säädetään vaarallisten kemikaalien kansainvälisestä kaupasta. Kyseisessä sopimuksessa säädetään 52 kemikaalin tai kemikaaliryhmän osalta sen viennistä eri maihin. Sopimuksen mukaan kemikaaleja saa viedä sellaiseen valtioon, joka on antanut suostumuksensa sen tuontiin. Rotterdamin sopimuksella varmistetaan kemikaaleja vastaanottaville valtioille informaatio ja välineet tunnistaa vaaralliset kemikaalit.<sup>132</sup> Tukholman ja Rotterdamin sopimukset ovat molemmat kemikaaleihin keskittyneitä sopimuksia.

Montrealin pöytäkirja koskee nimensä mukaisesti otsonikerrosta heikentävistä aineista ja niiden käytöstä. Pöytäkirja on alun perin hyväksytty vuonna 1987, mutta uusin muutos pöytäkirjaan on tullut vuonna 2016<sup>133</sup>, jonka Euroopan unioni on hyväksynyt vuonna 2017 päätöksellään<sup>134</sup>. Montrealin pöytäkirja koskee yllä mainituista sopimuksista konkreettisimmin ilmastonmuutosta ja ympäristöä, eikä pelkästään vaarallisia aineita ja jätteitä. On kuitenkin huomioitava, että pöytäkirja niin sanottuja vaarallisia yhdisteitä, eikä niiden voida todeta olevan yleisiä julkisten hankintojen markkinoiden kannalta.

---

<sup>128</sup> Ympäristöministeriö <https://ym.fi/eu-n-jatedirektiivit-ja-kansainvaliset-jatesopimukset> (viitattu 24.4.2024).

<sup>129</sup> Tukholman yleissopimus <https://ym.fi/kemikaaleihin-liittyva-eu-ja-kansainvalinen-yhteistyö> (viitattu 23.4.2024).

<sup>130</sup> 2006/507/EY.

<sup>131</sup> Ympäristöministeriö <https://ym.fi/kemikaaleihin-liittyva-eu-ja-kansainvalinen-yhteistyö> (viitattu 23.4.2024).

<sup>132</sup> Ympäristöministeriö <https://ym.fi/kemikaaleihin-liittyva-eu-ja-kansainvalinen-yhteistyö> (viitattu 24.4.2024).

<sup>133</sup> EUR-Lex – Montrealin pöytäkirja otsonikerrosta heikentävistä aineista.

<sup>134</sup> Euroopan neuvoston päätös (EU) 2017/1541.

Poissulkemisperusteisiin oli tulossa muutoksia erityisesti ympäristönäkökulmasta. Sanna Marinin hallituksen esityksessä 115/2022 ehdotettiin pakollisiin poissulkemisperusteisiin tarjoaja, jonka johto- ja valvontahenkilö olisi tuomittu rikoslain 48 luvun 2 §:n törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 5a §:n törkeästä luonnonsuojelurikoksesta. Tiedot olisi oltava nähtävillä rikosrekisteriotteesta.<sup>135</sup> Esitystä ei kuitenkaan saatu voimaan ennen kuin hallituskausi päättyi, eli näitä ei ole tiedettävästi tulossa voimaan lähiaikoina.

Poissulkemisperusteet eroavat aiemmin mainituista ympäristökriteereistä siten, että niitä ei tarvitse olla kirjattuna tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa. Vaikka kyseisiä asioita ei ole erikseen mainittu, voi hankintayksikkö omalla harkintavallallaan missä tahansa hankinnan vaiheessa sulkea tarjoajan pois.<sup>136</sup>

Nykyiset harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet ovat koskevat varsin vakavia ympäristöoikeudellisia rikkomisia, jotka vaativat erityisen vakavaa ympäristöön liittyvää laiminlyöntiä. Kyseiset poissulkemisperusteet eivät myöskään ole pakollisia ottaa hankinnoissa huomioon, eli niiden vaikuttavuus ei välttämättä ole suurta. Poissulkemisperusteet eivät koske myöskään tavanomaisia ympäristörikoksia, kuten rauenneessa hallituksen esityksessä olisi ollut. Voidaan olettaa, että nykyisillä harkinnanvaraisilla poissulkemisperusteilla ei ole suuria vaikutuksia ympäristöön, sillä säätely koskee kansainvälisiä sopimuksia vaarallisiin kemikaaleihin ja jätteiden lajitteluun. Niillä ei niinkään oteta kantaa pienempiin ympäristörikkomuksiin.

### **3.5. Kriteereiden asettamisen ongelma**

Kuten yllä on mainittu, julkisten hankintojen ympäristökriteereiden asettamisessa on ongelmia. Aikaisemmin on kuvailtu, kuinka jokaisen hankinnan osalta on määriteltävä erikseen, millainen kriteeri palvelisi hankintaa. Ei ole yhtä tapaa asettaa kriteereitä, vaan harkintavalta on itse hankintayksiköllä. Hankintayksikön harkintavalta ei kuitenkaan ole loputon, vaan perustuu julkisten hankintojen periaatteisiin.<sup>137</sup>

Asettamisen ongelma voi olla osaamattomuus ja kiire, jotka vaikuttavat toisiinsa. Suomen ympäristökeskuksen raportissa nostettiin kestävien hankintojen ongelmiksi juuri muun muassa

---

<sup>135</sup> HE 115/2022 vp s.9.

<sup>136</sup> Eskola ym. 2017 s.417.

<sup>137</sup> Hyvönen ym. 2007 s. 203.

osaamisen puutteen, joka pohjautuu monesti syyhyn, miksi ympäristökriteereitä ei hankintoihin aseteta.<sup>138</sup> Osaamisen puutteella raportissa huomattiin myös esimerkiksi tietämättömyys kestävästä hankinnoista ja keskittyminen enemmän vähäisiin resursseihin. Hankintaprosessiin olisi osattava varata riittävästi aikaa, jotta mahdollisilta viivästymisiltä ja virheiltiltä säilyttäisiin. Ajanpuute on myös ongelma kriteereissä.

Tässä ongelmana nousee myös tiukat resurssit, joita ei välttämättä osata kustannustehokkaasti allokoita ympäristöystävällisempiin hankintoihin. Väärin kilpailutettu hankinta voi aiheuttaa hankinnan viivästymistä ja yleensä hankinnoilla on lähtökohtaisesti tietty aikataulu, milloin ne on hankittava. Kuten yllä on todettu, epäselvät kriteerit tarjouspyynnössä voi altistaa markkinaoikeuteen valituksille, joka lähtökohtaisesti viivästää hankintaprosessia.<sup>139</sup>

Yksi ongelma voi olla tietämättömyys markkinoista, tässä tarkemmin markkinavuoropuheluiden vähäisyys. Aiemmin tutkielmassa mainittu markkinavuoropuhelu voi olla tärkeä osa hankinnan valmistelua, jotta saadaan tarkempi näkökulma siitä, minkälaista tarjontaa on liikkeellä.<sup>140</sup> Markkinavuoropuhelu voi myös auttaa varmistamaan sen, että kilpailutuksessa saadaan riittävästi tarjouksia ja tarjoajat pääsevät ymmärrykseen tarkemmin, mitä tarkalleen hankintaan. Markkinavuoropuhelun avulla voidaan saada selvyttä, onko mahdollisia tarjoajia tarpeeksi, eikä tarvitse pelätä yhden tarjouksen kilpailutusta, jolloin hankintayksikölle ei jää valinnanvaraa.

Tarkempien kriteerien asettamisen ongelma voi myös olla yksinkertaisesti pakottavuuden puute. Hankintalaissa ei ole selviä pakottavia tarkennuksia ottaa ympäristönäkökulmaa hankintoihin, eikä silloin välttämättä hankintayksiköiden resursseja kohdisteta esimerkiksi osaamisen kasvattamiselle. Jos osaaminen on vähäistä aiheesta ja resurssit sekä aika ovat tiukkoja, ei välttämättä priorisoida uuden asian opetteluun hankintayksikön rahkeita. Yllä mainittujen erilaisten ongelmien vaikutus voi olla, että ei tahdota riskeerata toimivaa, vanhempaa tapaa toimia ja pysyttäytyään samassa tyyliässä hankinnoissa. Hankintalaki ei näin ollen kannusta hankintayksiköitä asettamaan tarkempia vaatimuksia hankinnalle muun muassa kiireen ja riskin lykkääntymisen vuoksi.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Suomen ympäristökeskus 2017 s. 24.

<sup>139</sup> Suomen ympäristökeskus 2017 s.26.

<sup>140</sup> Suomen ympäristökeskus 2017 s.28.

<sup>141</sup> Lehtinen & Romppainen 2021 s.467.

Kuten aiemmin on mainittu, tiettyjä kriteereitä vaatiessa on huomioitava, että se ei syrji yrityksiä. Voi olla, että pienillä tai keskisuurilla yrityksillä ei ole resursseja hankkia esimerkiksi tiettyjä sertifikaatteja tai merkkejä. Hankintayksikön on huomioitava tämä hankintaa valmistellessa, että syrjimättömyysperiaatetta noudatettaessa muut, samanveroiset merkit on otettava huomioon tarjouksia vertaillessa.

Euroopan komission tiedonannossa on kirjattu ongelmaksi poliittisen tuen puute toteuttaa ympäristökriteereitä, joka kuvaa edellä mainittuja asioita. Poliittisen tuen puutteena resursseja ei välttämättä ohjata hankintayksiköiden koulutukseen ja näin ei kannusteta ympäristökriteereiden käyttöön hankinnoissa.<sup>142</sup> Näin osaaminen ei kehity hankintayksiköissä ja kriteerit jäävät käyttämättä mieluummin, kuin otettaisiin riskejä.

Hankinnoissa johdon tuki on tärkeä osa kriteereiden asettamiseen. Johdon tuen puute voi olla yksi syy siihen, että kriteereitä ei aseteta hankintoihin. Johto päättää määrärahoista ja siitä, miten rahat jaetaan. Ylimääräiset kustannukset voi olla johdon tuen puutteen syynä ympäristökriteereissä. Tämä heijastaa myös aiemmin mainittuun osaamisen puutteeseen, sillä ei kohdenneta rahoja henkilöstön kouluttamiseen.<sup>143</sup> Johdon tuki ja poliittinen tahto voivat olla samankaltaisia vaikutuksiltaan.

Ongelmat ovat pitkälti inhimillisiä. Yllä mainitut syyt peräytyvät pakottavuuden puutteeseen. Jos lainsäädännössä olisi pakko huomioida ympäristönäkökohdat, ympäristökriteerien käyttö luonnollisesti lisääntyisi. Kyseessä ei ole esimerkiksi tiedon vähäinen saanti vaan ylemmän tasoinen velvoittavuuden puute.

---

<sup>142</sup> KOM 2008 400 lopullinen s.5.

<sup>143</sup> Valtionvarainministeriö 2023 – s.337.

## 4. KESTÄVIEN HANKINTOJEN NYKYTILA

### 4.1. Kestävä hankinta

Kestäviä hankintoja voi olla erilaisia ja sen määritelmä voi vaihdella kontekstissa tai esimerkiksi kategoriassa. Kestävä hankinta on määritelty Julkisten hankintojen käsikirjassa hankinnaksi, joka edistää ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen vastuun eli kestävyiden tavoitteita.<sup>144</sup> Kestävä hankinta ottaa yllä mainitut kolme pilaria huomioon hankkiessaan rakennusurakoita, tavaroita tai palveluita.<sup>145</sup> Arkikielessä kestävä hankinta mielletään yleensä erityisesti vihreäksi, ekologiseksi hankinnaksi.<sup>146</sup> Kestävä, ympäristöystävällinen hankinta onkin aina kontekstisidonnainen ja määriteltävä sen mukaan. Tässä tutkielmassa paneudutaan ympäristökriteereihin ja niiden asettamiseen ja kestävässä hankinnassa painotetaan sen vuoksi vain ekologisesti kestäviä hankintoja. On kuitenkin hyvä huomioida kestävä hankinnan pitävän sisällään myös taloudellisen ja sosiaalisen puolen.

Julkisten hankintojen kestävyys on tärkeä yksityisten markkinoiden näkökulmasta. Julkiset hankinnat ovat tapa vauhdittaa markkinoita yleisesti kestävämpään suuntaan asettamalla tarjoajille tiettyjä vaatimuksia hankinnoissa.<sup>147</sup> Jos tarjoaja on markkinoilla sekä julkisen että yksityisen puolella, voi kestävyys osittain siirtyä normiksi yksityiselläkin puolella. Kestävien julkisten hankintojen vaikutus voisi olla suuri.

Julkisten hankintojen käsikirjassa ekologisesti kestävä hankintaan liittyy energiatehokkuus, vähähiilisyys, kiertotalous, haitallisten aineiden vähentäminen, kestävä ruokajärjestelmän edistäminen, luonnon monimuotoisuuden edistäminen, rehevöitymisen ehkäisy, ilmansaasteiden vähentäminen, sekä vesistön ja maaperän pilaantumisen ehkäisy.<sup>148</sup>

Kestävät hankinnat ovat olleet keskustelussa jo ennen vuoden 2017 hankintalain uudistusta. Jo viimeisten vuosikymmenien aikana on haluttu ottaa kestävät julkiset hankinnat paremmin huomioon,

---

<sup>144</sup> Valtionvarainministeriö 2023 s. 334.

<sup>145</sup> Euroopan komissio, Green Public Procurement [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement_en) (viitattu 10.5.2024).

<sup>146</sup> Halonen 2021 s.3.

<sup>147</sup> Ympäristöministeriö 2008 s.8.

<sup>148</sup> Valtionvarainministeriö 2023 s.337–347.

sekä edistää EU:n kestävyystavoitteita.<sup>149</sup> Kestäviin hankintoihin sitoutumista on monella eri tasolla ja poliittinen tahto on nostettu jo pitkään tärkeäksi lähtökohdaksi.<sup>150</sup> Ilman poliittista tahtotilaa ei lainsäädäntöön tule muutoksia, eli keskustelu on aina osittain poliittisesti sidottua. Kestävää hankintaa ympäristön näkökulmasta on haluttu korostaa sellaisiin hankintoihin, missä se on vaikutuksiltaan merkittävä. Tätä tukee tutkielmassa aiemmin mainitut ympäristövaikutuksiltaan merkittävät hankinnat ja sellaiset hankinnat, mihin löytyy tarvittavia kriteereitä.

Kuten aiemmin on mainittu, nykytilassa kestäviä hankintoja kannustetaan tekemään lainsäädännössä. Esimerkiksi hankintalain 2 §:n tavoitteisiin on kirjattu kestävien hankintojen tehostus. Ei tosin ole pakottavuutta ole asettaa konkreettisia kestävyystavoitteita hankinnassa, vaan tavoitteet ovat hankintayksikön vapaasti päätettävissä. Sen vuoksi on tärkeää tarkastella myös muun kaltaisia hankintayksiköitä velvoittavia ja ei-velvoittavia tapoja edistää kestäviä hankintoja.

Kestävä hankinta on koko hankinnan ajan käsite ja sitä edistetään jatkuvasti hankinnan edetessä, ei pelkästään suunnittelu- ja kilpailuttamisvaiheessa.<sup>151</sup> Kestävä hankinta vaatii kokonaisuudessaan samoja asioita, mitä aiemmin mainituissa kriteerien asettamisen ongelmissa on listattu. Hankintaan on varattava resursseja, sopiva aikataulu, markkinakartoitus ja kestäviin hankintoihin on oltava johdon tuki.<sup>152</sup> Kestävä hankinta lähtee käyntiin huolellisella valmistelutyöllä, mutta sen toteutumista on seurattava koko hankinnan elinkaaren ajan.

Kestävä hankinta on haluttu käsitteenä nostaa esiin, sillä se pitää kokonaisvaltaisesti tutkielmassa esitetyt ympäristökriteerit sisällään ja monissa hankintastrategioissa ja oppaissa on nostettu kestävä hankinnan käsite esiin. Ympäristökriteerit eivät ole irrallinen käsite kestävästä hankinnasta, vaan osa sitä. Seuraavaksi kerrotaan erilaisista ohjaavista keinoista ja hankintayksiköiden linjauksista, jossa kestävä hankinnan käsite on esillä.

---

<sup>149</sup> Ympäristöministeriö 2008 s.3.

<sup>150</sup> Ympäristöministeriö 2008 s.13.

<sup>151</sup> Valtionvarainministeriö 2023 s.335.

<sup>152</sup> Valtionvarainministeriö 2023 s.335–337.

## 4.2. Ohjaavat keinot

Julkisia hankintoja ohjataan myös erilaisin ohjaavin keinoin. Ohjaavilla keinoilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa esimerkiksi Euroopan unionin tai kansallisen tahon asettamia ohjeistuksia ja tietopankkeja, mistä hankintayksiköt voivat ottaa mallia hankinnoissansa. Kun ei ole selkeää lainsäädännöllistä velvoitetta ottaa ympäristönäkökohtia huomioon, on eri hankintayksiköillä käytössä erilaisia ohjaavia keinoja. Ohjaavat keinot eivät ole hankintayksiköitä velvoittavia, vaan pikemminkin ohjaavia. Kun hankintalakia haluttiin muuttaa ympäristönäkökohdat enemmän huomioon ottavaksi, ohjaavia keinoja kuvailtiin toimivaksi keinoksi lainsäädännön ohella.<sup>153</sup> Hallituksen esityksessä huomioitiin laaja määrä erilaisia ohjaavia keinoja ja oppaita hyödyllisiksi hankintojen näkökulmasta.<sup>154</sup>

Ohjaavat keinot eivät kuulu lainsäädännön piiriin, vaan ovat osittain irrallinen kokonaisuus, vaikka hankinnat tehdäänkin lain puitteissa. Ohjaavia keinoja voidaankin pitää lisänä lainsäädäntöön ja hankintayksiköillä on vapaus päättää omista ohjaavista keinoista ja hankinnan toimintalinjauksista. Ohjaavia keinoja käytetään yllä mainitun mukaisesti ikään kuin lainsäädännön jatkeena, jolloin keinot eivät kuitenkaan ole velvoittavia. Velvoittavuuden puuttuessa niitä on kuitenkin tarkasteltava irrallisena kokonaisuutena. Ohjaavia keinoja voidaan osittain pitää soft law-tyylinen kokonaisuutena. Soft law -käsitteellä tarkoitetaan moni-ilmeisiä oikeusohjeita muistuttavia normistoja. Ne eivät kuitenkaan täytä lainsäädännön tunnusmerkkejä.<sup>155</sup> Soft law-säännöt voivat olla lainsäädännön edeltäjiä tai niitä voidaan käyttää esimerkiksi pohjustamaan tulevaa lainsäädäntöä.<sup>156</sup>

Euroopan komissio on julkaissut oman käsikirjan, Ympäristöä säästävät hankinnat, missä pyritään ohjaamaan jäsenvaltioita ottamaan ympäristönäkökohdat tarkemmin huomioon julkisissa hankinnoissa. Käsikirjaa ylläpidetään nykyään verkkosivuilla, joka sisältää erilaisia kriteerimalleja sekä ohjeistuksia ottamaan huomioon ympäristön hankinnoissa.<sup>157</sup> Kyseinen käsikirja on alun perin julkaistu ennen EU:n uusia hankintadirektiivejä, jotka ovat implementoitu hankintalakeihin vuoden 2017 uudistuksessa. Käsikirjan tavoitteena on muun muassa edistää EU:n ympäristötavoitteita ja auttaa hankintayksiköitä asettamaan erilaisia ympäristökriteereitä hankintoihin. Ympäristöä säästävien hankintojen oppaassa löytyy hankintatuotteittain paljon erilaisia kriteereitä, mitä

---

<sup>153</sup> HE 115/2022 vp s.20.

<sup>154</sup> HE 115/2022 vp s.21.

<sup>155</sup> Tala 2005 s.9.

<sup>156</sup> Tala 2005 s.10.

<sup>157</sup> Euroopan komissio [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement_en) (viitattu 13.5.2024).

hankintayksiköt voivat asettaa hankintoihin. Euroopan ympäristöä säästävien hankintojen tavoitteet ovat kirjattuna komission tiedonantoon Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat KOM (2008) 400. Tiedonannon tavoitteiksi on kirjattu tiedonanto julkiselle sektorille ympäristöä säästäviä hankintoja koskien.<sup>158</sup>

Kansallisella tasolla löytyy erilaisia hankinnan tukipalveluita, sekä tietopankkeja. Yksi on Verkostomainen kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamiskeskus KEINO. KEINO-osaamiskeskusta rahoitti työ- ja elinkeinoministeriö, mutta keskuksen rahoitus lakkautetaan vuoden 2024 aikana. Osaamiskeskuksen tarkoitus oli tukea ja auttaa hankintayksiköitä kestävien ja innovatiivisten hankintojen kehittämisessä.<sup>159</sup> KEINO-osaamiskeskuksen yksi toimija oli Motiva Oy, joka on itsessään julkisten hankintojen ohjaavien keinojen apuväline hankintayksiköille. Motiva on valtion kestävä kehityksen yhtiö, joka tarjoaa apua muillekin kuin hankintayksiköille kestävässä kehityksessä.<sup>160</sup> Motiva tarjoaa hankintayksiköille esimerkkihankintoja, miten hankintayksiköt ovat aiemmin ottaneet huomioon ympäristö- tai kestävyysnäkökohdat. Motiva ylläpitää myös tietopankkia, mistä saa apua ympäristökriteerien asettamiseen eri hankintakategorioissa. KEINO-osaamiskeskus ja Motiva Oy yhteistyössä kehittäneet tarkemman kriteeripankin hankinnoille. Kriteeripankissa hankintayksikkö voi hakea eri vaihtoehdoin kriteereitä myös ympäristönäkökohdille.

Motiva Oy on otettu huomioon vuoden 2017 hankintalain uudistuksessa. Elinkaarikustannuksissa on otettu huomioon päästölaskennat, missä Motivan kehittämät työkalut olisivat lainsäädännön apuna hankintayksiköille.<sup>161</sup> Ohjaavat keinot on nostettu myös lainvalmistelussa tueksi toteuttaa kestäviä hankintoja.

Suomessa on myös paljon kannustusta ympäristöystävällisiin ja kestäviin hankintoihin. Hankinnoista puhuttaessa otetaan yleensä ympäristönäkökohtien lisäksi huomioon myös laadullisuus, taloudellisuus ja sosiaalisuus. Voisiko ohjaavat keinot ja erilaiset linjaukset olla kuitenkin tulevaisuudessa velvoittavampaa? On selvää, että lainsäädännössä ja sen valmistelussa huomioidaan ohjaavat keinot hankintayksiköiden tukena. Siksi ohjaavat keinot ovat merkittävässä roolissa lainsäädännön ohella. Ohjaavien keinojen käyttö ja toimintalinjausten kehittäminen voisi toimia case-

---

<sup>158</sup> KOM 2008 400 lopullinen s.5–6.

<sup>159</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö – Keino osaamiskeskus <https://tem.fi/keino> (viitattu 3.5.2024).

<sup>160</sup> Motiva – valtion kestävä kehityksen yhtiö. <https://www.motiva.fi/motiva> (viitattu 21.5.2024).

<sup>161</sup> YmVL 20/2016 vp s.4.



esimerkkeinä tulevaisuuden lainvalmistelutyössä ja siinä, miten lainsäädäntöä voisi kehittää ympäristönäkökohtien kannalta. Eli toisin sanoen ottaa mallia, miten erilaiset ohjaavat keinot toimivat ja käyttää tietoa apuna mahdollisissa lakiuudistuksissa. Kuten soft law -käsitteestä mainittiin aiemmin, voisivat ohjaavat keinot toimia pohjustavana säätelynä ennen mahdollista lainsäädäntöä.

Valtioneuvosto on julkaissut oppaan liittyen hankintoihin. Käsikirja ei ole hankintayksiköitä velvoittava samalla tavalla kuin yksiköiden omat ohjeet ja linjaukset, vaan on enemmän tarkoitettu hyödynnettäväksi strategioiden laatimiseen.<sup>162</sup> Kyseinen käsikirja palvelee kaikkia hankintayksiköitä ja on vapaasti hyödynnettävissä kaikille hankintoja tekeville. Käsikirjassa on ohjeistettu hankintayksiköitä edistämään kestäviä ja innovatiivisia hankintoja ja antaa kattavia ohjeita eri toimintaan.

### **4.3. Hankintayksiköiden linjaukset**

Hankintayksiköt voivat asettaa omia hankintalinjauksia ja strategioita, joita on noudatettava hankintoja tehtäessä. Hankintayksiköiden linjaukset hankinnoissa kuuluvat muita ohjaavia keinoja paremmin soft law-käsitteeseen, koska ovat viranomaisten säätämiä ja niitä on hankintatoiminnassa noudatettava. Strategiat perustuvat lakiin, mutta ovat yleensä kattavampia ja yksiköiden tarpeisiin sopivia. Kestäviin hankintoihin ja niiden edistämiseen on suositeltu, että hankintayksiköt linjaisivat omiin strategioihin ja toimintoihinsa kestävyden.<sup>163</sup> Kunnilla ja kaupungeilla on yleensä omat hankintastrategiansa ja kuntien merkitys on suuri hankinnoissa. Esimerkiksi ilmastolain (423/2022) valmistelutyössä on nostettu huomioon kuntien tärkeä osa ilmastotyön näkökulmasta.<sup>164</sup> Kunnilla on suuri merkitys hankintojen näkökulmasta, sillä 75 % hankinnoista tehdään kuntien toimesta.<sup>165</sup>

Helsingin kaupunki on Suomen suurimpana kuntana suuri hankkija. Heidän hankintastrategiansa perustuu ympäristötavoitteiden osalta edistämään hiilineutraali Helsinki 2035 -tavoitetta, eli hankinnoissa strategian mukaan otetaan ympäristö huomioon. Hankinnassa tavoitteena on asettaa tapauskohtaisesti vastuullisuuskriteerit, soveltuvuusvaatimukset tarjoajille, sekä tarjousten vertailuperusteet. Myös markkinavuoropuhelu on hankinnan vastuullisuuden edistämisessä mukana.<sup>166</sup> Helsingin kaupungin hankintastrategiassa on paljon samoja elementtejä, mitä tässä

---

<sup>162</sup> Valtionvarainministeriö 2023 s.15.

<sup>163</sup> Valtionvarainministeriö 2023 s.335.

<sup>164</sup> YmVM 2/2022 vp s.13–14.

<sup>165</sup> Motiva 2020 (viittaus otettu Lehtinen – Romppainen 2021 s. 463).

<sup>166</sup> Helsingin kaupunki 2020 s.11.

tutkielmassa on käyty läpi. Helsinki asettaa oikeudellisten reunaehtojen mukaisia ympäristökriteereitä ja edistää ympäristönäkökohtia hankintalain sallimin ja kannustavin keinoin.

Vaikka Helsingin kaupungin oma hankintastrategia on kunnianhimoinen, ei sillä ole samanlaisia oikeudellisia velvoitteita, kun keskushallintoviranomaisilla. Aiemmin tutkielmassa mainittu energiatehokkuuslaki (1429/2014) ei velvoita muita kuin keskushallintoviranomaisia tekemään tietynlaisin ympäristökriteerein hankintoja. Tosin ilmastolaki (423/2022) on velvoittava myös kunnille, sillä lakia säädettäessä tunnistettiin kuntien merkittävä merkitys ilmastolakia toimeenpantaessa. Ilmastolain 3 §:ssä 1 kohdassa on kirjattu seuraavasti:

*''Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa. Tätä lakia sovelletaan myös kuntiin, kun ne laativat kuntien ilmastosuunnitelmia ja seuraavat niiden toteutumista''.*

Laki muutettiin kuntia velvoittavaksi vuonna 2023, kun tunnistettiin kuntien merkitys ilmastonmuutoksen torjumisen työssä.<sup>167</sup> Lakia sovelletaan myös kuntiin, eli ilmastosuunnitelmia laatiessa on otettava laki huomioon. Laki ei suoraan ota kantaa julkisiin hankintoihin, mutta olisi otettava huomioon kaikessa viranomaisen toimessa. Hankinnat kuitenkin kuuluvat viranomaisen toimintaan, eli sitä ei voida pitää irrallisena lainsäädännöstä. Ilmastolakiin tehtiin uudistus vuonna 2023, jolloin kunnat nostettiin mukaan lain piiriin. Nykyään tämä velvoittaa myös kuntia.

Hankintastrategioita ja oppaita löytyy myös Tampereen kaupungilla, jossa kestävän kehityksen tavoite on nostettu esiin hankinnan periaatteisiin. Kaupunki on nostanut etenkin esille esimerkiksi kuljetuspalveluiden, joukkoliikennepalveluiden, energian, rakentamisen ja ruokapalvelut ympäristövaikutuksiltaan. Tampereen kaupungin yhteishankinnoissa tehdään toimeenpanosuunnitelma hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi.<sup>168</sup> Kaupungilla on selkeitä tavoitteita ottaa huomioon hankinnoissaan kestävyys ympäristön kannalta ja periaatteiden mukaan niitä tulisi edistää. Tampere on osannut myös erotella päästöjen kannalta merkittävät hankinnat, joissa tulisi ottaa huomioon ympäristönäkökohdat ja kenties asettaa ympäristökriteereitä.

Turun kaupungilla on pitkälti samaa linjaa noudattava hankintastrategia. Ekologinen kestävyys on yksi strategian tavoitteita, joka perustuu kaupungin hiilineutraalisuustavoitetta. Turulla on tavoite olla

---

<sup>167</sup> HE 239/2022 vp s.7

<sup>168</sup> Tampereen kaupunki 2019 s.6.

hiilineutraali vuoteen 2029 mennessä.<sup>169</sup> Turun kaupungin tavoitteena on myös ottaa kategoriakohtaiset linjaukset hankinnoissaan, miten ympäristökriteeristöä voisi hankintoihin asettaa.<sup>170</sup> Turun tavoitteesta huomaa yhteyden siinä, miten hankinnat vaikuttavat hiilineutraalisuustavoitteeseen. Hankintojen hiilijalanjälki voi olla suurta, jos ympäristönäkökohtia ei huomioi tarpeeksi tai ollenkaan.

Myös esimerkiksi Liikenne- ja viestintäministeriön alaisuudessa toimivan Väyläviraston hankinnan toimintalinjauksissa on erikseen nostettu ympäristökriteereiden käyttö tavoitteeksi muun ympäristöön vaikuttavan toiminnan lisäksi. Hankinnan toimintalinjauksissa on nostettu esiin ilmaston ja ympäristön kannalta haitallisten päästöjen vähennykset.<sup>171</sup>

Kaikissa strategioissa korostuu ympäristönäkökohdat ja kestävyys hankinnoissa. Strategiat tukevat käsitystä siitä, että ympäristö on tunnistettu tavoite hankinnoissa. Strategioissa on myös huomioitu keinoja ja konkreettisia tapoja tuoda ympäristönäkökohtia huomioon, kuten juuri ympäristökriteereiden käyttö hankinnoissa. Kuntia nykyään velvoittava ilmastolaki on asettanut vaatimuksen, jossa kuntien on laadittava kerran valtuustokaudessa ilmastosuunnitelma. Ilmastosuunnitelman on pidettävä sisällään ilmastolain 14 a §:n mukaan tavoitteen kasvihuonekaasujen vähentämisestä ja tiedot edistävistä toimista, tiedot kasvihuonekaasujen kehityksestä, tiedot toteuttamisen seurannasta, sekä muita tarpeellisia seikkoja. Ilmastolain kuntien velvoittavuus on ollut tätä tutkielmaa tehdessä noin vuoden, eli mahdollisia vaikutuksia tai selvityksiä aiheesta ei liene kertynyt paljoa. Tulevaisuudessa voidaan kuitenkin odottaa, että myös hankinnoista ja niiden päästöistä olisi enemmän tietoa. Tämä voi tarkoittaa myös tarkempaa ohjeistusta ympäristökriteerien näkökulmasta.

Hankintayksiköiden julkisesti saatavat strategiat ja periaatteet ovat kuitenkin vain tavoitteiden kaltaisia. On huomioitava, että niistä ei yksin saa täysin selvää kuvaa, miten hankintoja todellisuudessa toteutetaan. Tavoitteet eivät vielä kerro hankintayksiköiden sisäisestä ohjeistuksesta tai hankintakulttuurista. Kuten aiemmin on todettu, ympäristökriteereiden asettamisen yksi ongelma on inhimilliset tekijät. Hankintayksikön sisäinen kulttuuri toimintaohjeiden lisäksi kertoo tavoitteita enemmän siitä, miten kriteerien asettamiseen kannustetaan ja veloitetaan. Ne on kuitenkin haluttu nostaa esille, sillä ympäristöaiheet ovat selvästi esillä ja tavoitteiden kuuluisi ohjata

---

<sup>169</sup> Turun kaupunki 2020 s.20.

<sup>170</sup> Turun kaupunki 2020 s.20.

<sup>171</sup> Väylävirasto 2020 s.7

hankintayksiköitä. Jokaisella hankintayksiköllä on kuitenkin omat ohjeistuksensa, jotka ovat saatavilla hankintoja tekeville. Tämän tutkielman tarkoitus ei kuitenkaan ollut tarkastella tietyn hankintayksikön ohjeistuksia tarkasti, vaan tuoda esiin linjausten ja ohjeistusten merkitys ja merkittävyys hankintaa tehdessä.

#### **4.4. Ohjaavien keinojen merkittävyys**

Kuten yllä on kuvattu, ohjaavia keinoja on merkittävästi saatavilla hankintayksiköille. Erilaiset kriteeripankit, ohjeistukset ja esimerkit ovat helposti etsittävässä hankintayksiköille sopivaksi. Ohjaavat keinot sekä hankintayksiköiden omat linjaukset ovat pitkälti kaikkien ympäristönäkökohtien takana nykyhankinnoissa. Lainsäädännön puuttuessa ei ole paikoittavaa tarvetta asettaa vaativampia kriteereitä ympäristöasioille hankinnoissa pois lukien energiatehokkuuslain (1429/2014) asettamat kriteerit. Itse hankintalaissa ei kuitenkaan oteta kantaa sen tarkempaan ympäristönäkökohtiin, ja siksi ohjaavien keinojen vaikuttavuutta on tärkeä tarkastella. On kuitenkin otettava huomioon ilmastolain velvoittavuus kaikessa julkisessa toiminnassa, sekä ympäristöperusoikeuden tuomat velvoittavuudet. Kyseisten lakien asettamat raamit kuuluisivat ohjata tarkemmin julkisia toimijoita, tässä kontekstissa hankintayksiköitä, ottamaan ympäristö- ja ilmastonäkökulman tarkemmin huomioon hankintoja tehtäessä. Suorat ohjeistukset hankintoihin näiden lakien pohjalta eivät tarpeeksi ohjaa hankintayksiköitä, minkä vuoksi ohjaavat keinot tulevat tarpeen.

Ohjaavien keinojen merkittävyys ei ole tarpeeksi osallistava ottaa ympäristönäkökohtia mukaan hankinnoissa. Tutkimus Kiinasta osoitti, miten ohjaavat, ei-velvoittavat keinot eivät lisää ympäristönäkökohtia ja kriteerien asettamista hankinnoissa. Tutkimuksessa huomattiin, että tiedon lisääminen ja velvoittamattomuus jopa vähensi ympäristönäkökohtien lisäämistä hankintoihin.<sup>172</sup> Pelkkä vapaaehtoisuus ja kannustaminen ei siis lisännyt empiirisen tutkimuksen mukaan ympäristönäkökohtia hankinnoissa. Tutkimus on yksi selkeä osoitus velvoittavuuden tarpeellisuudesta, eikä voida luottaa pelkkään tiedon lisäämiseen. Samankaltaista tutkimusta ei tiedettävästi ole Suomessa. Tutkimuksesta, sekä tämän tutkielman huomioista voidaan kuitenkin huomata, että pakottavuutta tarvitaan.

---

<sup>172</sup> Zhu ym. 2013 s.93–94.

Ohjaavat keinot tarjoavat kattavat keinot hankintayksiköille toimia lain puitteissa ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Vuonna 2021 tehdyssä selvityksessä selvisi merkittäviä eroja hankintayksiköiden hankintojen ympäristönäkökohtien osuudessa. Joensuun kaupungin hankinnoissa 90 % hankinnoista oli jollain tavalla huomioitu ympäristönäkökohdat, kun esimerkiksi Tampereen kaupungin hankinnoissa vain 40 %.<sup>173</sup> Tuloksista voi päätellä eroja esimerkiksi hankintastrategiassa hankintayksiköittäin tai esimerkiksi osaamisesta asettaa kriteereitä tai vähimmäisvaatimuksia. Toisaalta esimerkiksi aiemmin mainitussa Tampereen kaupungin hankinnan periaatteissa kestävä kehitys on ollut tärkeä periaate. Näin voidaan todeta, että julkisesti saatava hankintastrategia tai hankinnan periaatteet eivät välttämättä kerro todellisista tuloksista. Tuloksissa huomattiin myös, että suuri osa hankintojen ympäristökriteereistä oli vähimmäisvaatimuksissa, eikä niille annettu hankinnassa suurta painoarvoa.<sup>174</sup>

Palmujoen ja Vartiaisen selvityksessä suomalaisia hankintoja tarkastellessa huomattiin, että ympäristökriteereitä asetetaan jonkin verran, mutta ne eivät kuitenkaan ole yleistasosta poikkeavia. Tarjouspyyntöön kirjatut ympäristökriteerit ovat yleistasoa, eikä niillä ole juurikaan painoarvoa hankinnassa. Ympäristön kannalta tämä ei ole vaikuttavaa, eikä hankintayksiköt luultavasti ole hakenut hankinnoissa ympäristön kannalta merkittäviä vaikutuksia.<sup>175</sup> Tämä voi antaa vääristyneen kuvan todellisuudesta, että ympäristönäkökohdat olisi näillä ympäristökriteereillä asetettu. Todellisuudessa niillä ei kuitenkaan ole merkitystä.

Yllä mainittujen selvitysten, sekä Kiinassa tehdyn tutkimuksen vuoksi on huomattava, ettei ympäristönäkökohtia oteta tarpeeksi huomioon tarkasti, eli niillä ei haeta ympäristön kannalta parempaa urakkaa, palvelua tai tavaraa. Ilman pakottavuutta ei ole motivoivaa asettaa tarkkoja kriteereitä hankintoihin, eli lainsäädäntöä tarvitaan tässä ohjaavien keinojen tueksi. Ohjaavat keinot antavat edellytykset ja keinot asettaa kriteereitä, mutta velvoittavuuden puuttuminen vähentää motivaatiota asettaa niitä.

## **4.5. Mahdolliset muutokset hankintalakiin**

Sanna Marinin hallitusohjelmassa oli selkeitä tavoitteita tuoda hankintoihin lisää ympäristönäkökulmaa. Marinin hallituksen esityksessä olikin jo tuotu alustavia muutoksia

---

<sup>173</sup> Koskela 2021 s.20.

<sup>174</sup> Koskela 2021 s.21.

<sup>175</sup> Palmujoki & Vartiainen 2020 s.7–8.

ympäristönäkökohtien huomioimiselle hankinnoissa. Hallituksen esitys pohjautui vahvasti HILMI-raporttiin, joka on aiemmin tutkielmassa mainittu.<sup>176</sup> Esitys ei kuitenkaan ehtinyt mennä läpi ja raukesi eduskuntavaalien vuoksi uuden hallituksen muodostuttua. Esitys olisi ollut tärkeä muutos ympäristönäkökohtien huomioinnin kannalta ja olisi tuonut konkreettista lainsäädäntöä hankintalakiin. Tutkielmassa on haluttu nostaa rauennut esitys mukaan, sillä kyseessä oli ympäristön kannalta tärkeä muutos ja perustui laajalti HILMI-hankkeen löydöksiin. Esitystä peilataan tutkimuksessa mahdollisina muutoksina, eikä samankaltaisia muutoksia ole poissuljettu tulevaisuudessa. Lainvalmistelutyö oli kuitenkin edennyt pitkälle.

Rauenneen esityksen keskiössä oli ympäristön kannalta pakolliset poissulkemisperusteet, sekä lain tavoitteet. Lain tavoitteissa haluttiin korostaa edelleen ekologisesti kestäviä hankintoja. Pakollisiin poissulkemisperusteisiin olisi sisällytetty suljettavaksi tarjoaja, jonka johto- tai valvontahenkilö on tuomittu rikoslain 48 luvun 2 §:n törkeästä ympäristön turmelemisesta tai 5a §:n törkeästä luonnonsuojelurikoksesta. Pakollisilla poissulkemisperusteilla voitaisiin estää tarjoajien vakavat ympäristöön liittyvät rikokset ja varmistaa heidän poissulkunsa hankinnasta. Pakolliset poissulkemisperusteet on helppo tapa sulkea vakavia ympäristörikkomuksia pois, sillä se ei vaadi tarjouspyyntövaiheessa erillistä kriteerien asettamista hankintaan.

Esityksessä on kirjattuna, että ympäristövaikutukset eivät olisi suoraan pääteltävissä, vaan riippuisivat ympäristökriteerien painotuksessa hankintayksiköiden tarjouspyynnöissä. Niillä tosin oletettiin olevan myös positiivisia vaikutuksia, vaikka huomioitiin konkretian puute. Lisäksi laatuasioiden huomioinnilla oletettiin olevan jonkinlaisia positiivisia ympäristön näkökulmasta.<sup>177</sup> Esityksessä ei siis olisi kuitenkaan tehty konkreettisia kriteerien asettamisvaatimuksia vaan etenkin mahdollistaa jatkossa edellytykset asettaa kriteereitä.

Petteri Orpon hallitusohjelma on aiempaa Marinin hallitusohjelmaa vähemmän tavoitteellisempi ympäristön ja hankintojen yhdistämisen näkökulmasta. Hallitusohjelmassa on tavoitteena julkisille hankinnoille kilpailun lisääminen. Lakimuutokseksi on kirjattu muun muassa uudelleenkilpailutuksen velvoite, jos kilpailuun ei osallistu kuin yksi tarjoaja.<sup>178</sup> Tällä lakimuutoksella voi sinänsä olla positiivisia vaikutuksia siihen, että hankintayksiköt saavat uudelleen kilpailuttaa hankintansa. Aiemmin tutkielmassa mainittu ongelma, missä yhden tarjouksen

---

<sup>176</sup> HE 115/2022 vp s.4.

<sup>177</sup> HE 115/2022 vp s.24–25.

<sup>178</sup> Valtioneuvosto 2023 s.104.

kilpailutukset ovat yleistyneet viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Lakiuudistus puoltaisi sitä, että hankintayksikkö voi ja on velvoitettu uudelleenkilpailuttamaan hankinnan. Tämä uudistus voisi vaikuttaa positiivisesti ympäristönäkökohtien kannalta siten, että hankintaa ennen käytäisiin markkinavuoropuhelua ja saataisiin selkeä tieto tarjoajista ennen hankintaa. Tämä varmistaisi paremmin suunnitellun hankinnan ja voisi kannustaa hankintayksikköä kriteerien asettamiseen enemmän. Markkinavuoropuhelulla tai -kartoituksella voidaan saada käsitys markkinoilla olevasta tilanteesta ja hankinta voi mennä sujuvammin ilman mahdollisia viivästyksiä.

Lisäksi mahdollisessa lakiuudistuksessa on mainittu myös hankintaosaaminen ja innovatiiviset hankinnat.<sup>179</sup> Innovatiivisilla hankinnoilla voi osittain tarkoittaa myös ympäristön näkökulmasta innovatiivisia hankintoja. Innovatiiviset hankinnat ovat yleensä kuvailtu yhdessä kestävyuden kanssa.<sup>180</sup> Innovatiivisuus voidaan jollain tavalla yhdistää kestävyyteen. Tätä ei tosin voi arvioida varmaksi ennen lakiuudistusta tai esitystä lakiuudistuksesta. Hallitusohjelmassa kuitenkin on siihen mahdollisuus. Hankintaosaamisen puute on tutkielmassa nostettu ympäristökriteerien ongelmaksi. Tämä mahdollinen lakimuutos on positiivinen siltä osin, jos osaaminen kehittyisi hankintayksiköissä.

Orpon hallitusohjelmassa on kuitenkin mainittu kotimaisen elintarviketuotannon tärkeys ja aseman parantaminen julkisten hankintojen näkökulmasta. Tämä on osittain ympäristöä säästävää toimea hankintojen näkökulmasta. Hallitusohjelman linjaus perustuu Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraporttiin. Raportissa mainitaan kilpailuttamisen sääntelyn merkitystä hankintojen kestävyyteen. Sääntelyllä saataisiin asetettua tietyt raamit kestävyydelle, jolloin varmistettaisiin tarjoajien taso. Raportissa ehdotuksena on, että laissa asetettaisiin taso etenkin tuotteisiin, jotka tuotetaan heikommalla, kuin EU:n lainsäädännön minimitason mukaisella tavalla.<sup>181</sup>

Orpon hallitusohjelmalla kuitenkin suurin muutos hankintoihin on kustannussäästöt ja parempi kilpailutus. Ympäristö ei tule olemaan keskiössä. Vahvemmallalla kilpailuttamisella hankintayksiköllä on kuitenkin mahdollisuus tarkentaa ja tiukentaa tarjouskilpailun ehtoja, jolloin esimerkiksi laatu- tai ympäristönäkökohdat voivat tulla esille. Orpon muutokset peilaavat Euroopan komission lausuntoon ympäristökriteereiden asettamisen ongelmaksi. Lausunnossa mainittiin poliittisen tuen puute yhdeksi syyksi sille, ettei vihreitä hankintoja toteuteta. Tämä näkyy hallitusohjelmassa, jossa keskittyminen

---

<sup>179</sup> Valtioneuvosto 2023 s.104.

<sup>180</sup> esim. KEINO-osaamiskeskuksesta sekä Julkisten hankintojen käsikirjassa käsitteet innovatiiviset ja kestävät hankinnat ovat yhdessä mainittuna.

<sup>181</sup> Valtioneuvosto2023 s. 23.

on enemmän taloudellisissa ja säästämisen intresseissä, eikä niinkään uuden osaamisen kouluttamisessa ja ympäristönäkökohtien kannustamisessa.<sup>182</sup>

Nykyisistä muutoksista tämän tutkielman aikaan voidaan todeta, ettei konkreettisia muutoksia ympäristönäkökohtien huomioonille ole tulossa. Uuden hallitusohjelman kirjauksissa ei ole selkeitä merkkejä sille, että hankintojen ympäristönäkökohtia tulnaisiin kiristämään, sekä edellisen hallituksen esitys HE 115/2022 ehti raueta. Voi toki olla, että mahdollisissa tulevissa hankintalain muutoksissa on tarkempia kirjauksia, mutta tästä ei ole tietoa.

## 4.6. Kehitysehdotukset

Tutkielmassa on ilmennyt, miten hankinnoissa ympäristönäkökohdat ovat hankintayksiköillä itse asetettavissa ja oman tulkinnan ja osaamisen varassa. Tarkkojen kriteerien asettaminen hankintalakiin on vaikeaa ja osittain myös rajoitettua. Kriteereiden asettaminen on vaikeaa, sillä hankinnat eroavat toisistaan merkittävästi ja ei ole tiettyä oikeaa tapaa ottaa ympäristönäkökohtia huomioon hankinnoissa. Lakiin tarkkojen ohjeiden kirjaaminen ei ole myös täysin hankintalain tavoitteiden mukainen, sillä lailla otetaan lähinnä kantaa hankintamenettelyyn, ei niinkään teknisiin asioihin.

Ongelmana löytää sopivia kirjauksia lakiin tulee muun muassa hankintayksiköiden harkintavallan merkityksestä. Hankintalaki ei saa rajoittaa hankintayksiköiden harkintavaltaa itse hankinnassa vaan ottaa kantaa hankintaprosessiin ja sen kulkuun. Kansallinen lainsäädäntö ei siis saa olla tältä osin rajoittava.<sup>183</sup> Tämän vuoksi on ongelmallista ja hankintadirektiivin kanssa ristiriitaista yrittää asettaa tiettyjä kriteereitä hankintaan. Hankintalaki tulisi pystyä pitämään sisällöllisesti sellaisena, ettei hankintayksiköiden sisällölliseen tai tekniseen arviointiin puututa.

Tutkielmassa läpikäydyn aineiston ja lainsäädännön perusteiden ehdotetaan, että hankintalaissa olisi entistä vahvemmin velvoittavana ympäristönäkökohdat ja kriteerien asettaminen. Esimerkiksi Marinin hallituksen esitys pakollisiin poissulkemisperusteihin oli tarpeellinen nosto ympäristön kannalta, vaikka sen ympäristövaikutuksia onkin vaikea mitata. Pakollinen poissulkemisperuste ei myöskään rajoita hankintayksikön omaa teknistä harkintavaltaa ja päätöksentekoa, mitä itse hankinta pitää sisällään. Hankintalakiin kirjatut ympäristötavoitteet tai hankintayksiköiden yhteisesti sopimat ympäristökriteerit voivat olla myös yritysten näkökulmasta selkeämpiä. Yrityksille voi olla sekavaa

---

<sup>182</sup> KOM 2008 400 s.5.

<sup>183</sup> Kalimo ym. 2021 s.27–28.



pysyä mukana eri hankintayksiköiden, tai jopa saman hankintayksikön eri ympäristökriteereihin ja omaa toimintaa ympäristöystävällisemmäksi voi olla vaikeaa kehittää.<sup>184</sup>

On huomioonotettavaa kuitenkin tarkastella muiden jäsenvaltioiden ja Euroopan maiden hankintalainsäädäntöä, joka on ympäristönäkökohdissa edistysellisempää. Hallituksen esityksen HE 115/2022 aikana tehtiin selvityksiä muiden valtioiden tilanteesta. Liettuassa on asetettu hankinnoissa konkreettiset tavoitteet ympäristön osalta. Liettuan hallituksen vuonna 2010 annetussa määräyksessä on kirjattu, että vuosina 2017 ja 2018 tehdyistä hankinnoista olisi vähintään 45 prosentissa huomioitu ympäristönäkökohdat. Vielä tiukempi tavoite oli seuraaville vuosille 2019 ja 2020, jolloin luku oli 50 prosenttia.<sup>185</sup> Sloveniassa on asetettu kansalliseen lainsäädäntöön velvoite, jossa hankinnoissa on otettava ympäristönäkökohdat huomioon hankinnoissansa. Laissa on eritelty huomioon otettavia näkökohtia, joita on muun muassa energiatehokkuus, tuotteen kestävyys ja kierrätys.<sup>186</sup> Norjassa puolestaan, joka ei kuulu Euroopan unioniin, on antanut periaatepäätöksen hankintojen ympäristönäkökohdista. Hankinnoissa, jossa voi käyttää ympäristökriteereitä, niiden painoarvon tulisi olla minimissään 30 prosenttia.<sup>187</sup> Huomioitavaa on, ettei Norjalla ole samoja hankintadirektiivejä noudatettavana. Keinoja on kuitenkin myös Euroopan unionin mailla mainita ympäristönäkökohdat hankinnoissa Suomen lainsäädäntöä konkreettisemmin ilman, että ne merkittävästi vähentäisivät hankintayksiköiden harkintavaltaa.

Ympäristökriteereitä voisi asettaa tarkentavin menetelmin lakeja säätämällä. Tarkentavasta laista toimii esimerkkinä laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (740/2021), joka tarkemmin antaa reunaehdoja ajoneuvohankinnoissa. Näin hankintalaki ottaa kantaa enemmän prosessiin ja muissa tarkentavissa säädöksissä voidaan määritellä kriteereitä tiettyihin kategorioihin. Ympäristövaliokunnan lausunnossa korostettiin jätehuollon osalta tarvetta viittaussäännökselle. Tällöin hankintalaki voisi pysyä menettelylakina ja toisesta laista tulisi energiatehokkuuslain mukaisesti viittaussäännös.<sup>188</sup> Tarkentavia lakeja ohjaa yleensä EU:n direktiivit, joten korkeamman tasoista vaatimusta voi tarvita lain säätämisen kynnyksen madaltamiseksi. Ympäristövaliokunta puoltaa myös tämänkaltaista viittaussäännös -tyylistä tarkentavaa lainsäädäntöä ympäristön näkökulmasta. Tämän kaltainen

---

<sup>184</sup> Halonen 2021 s.9.

<sup>185</sup> HE 115/2022 vp s.21.

<sup>186</sup> HE 115/2022 vp s.21.

<sup>187</sup> HE 115/2022 vp s.22.

<sup>188</sup> YmVL 20/2016 vp s.7.

erityislainsäädäntö hankintalain ohella oli myös noussut esille ehdotuksena hallituksen esityksessä hankintalain muutoksessa, joka raukesi.<sup>189</sup>

Kuitenkin hankintalakiin voi tehdä pakottavampaa kirjausta ympäristönäkökohtien kannalta. Esimerkiksi velvoittaa jollain osin ottamaan hankinnassa ympäristö- tai laatuäkökohdat hankintaan mukaan. Näin laki ei tarkkaan sääntelisi, millä tavoin hankintaan on sisällytettävä ympäristöasiat, mutta ne on sisällytettävä. Laissa voisi olla myös kirjaus, ettei yleistasoinen ympäristökriteeri riitä vaan sen olisi oltava tarkempi. Näin estyttäisiin Palmujoen ja Vartiaisen selvityksen mukaisilta tilanteilta, jossa ympäristökriteereillä ei niinkään haettu erityisiä ympäristönäkökohtia, eikä niitä asetettaisi vain näennäisesti.<sup>190</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on myös kannustettu enemmän velvoittavaan ja pakottavaan lainsäädäntöön ympäristön kannalta.<sup>191</sup> Monet tutkijat ovat siis hankinnoista sitä mieltä, että pakottavuutta tarvitaan, jos hankintoja halutaan käyttää työkaluina ympäristötavoitteissa, kuten hiilijalanjäljen pienentämisessä. Tätä tukee tutkielmassa huomattu ympäristönäkökohtien puhututtavuus ja sen tärkeyden korostaminen jo useiden vuosikymmenien ajan, mutta konkreettisia asioita ei ole valitettavasti tapahtunut.

Yllä mainittujen asioiden osalta olisi tarkoituksenmukaista asettaa Euroopan unionin tasolle tarkempaa sääntelyä ympäristökriteerien osalta, jotka olisivat implementoitavissa kansalliseen lainsäädäntöön. Viittaussäännökset hankintoihin olisi oiva ja tarkentava tapa tuoda konkreettisia kriteereitä hankintoihin, jotka velvoittaisivat hankintayksiköitä nykyistä paremmin. Hankintalakia olisi myös hyvä muuttaa niin, että ympäristö- tai laatu kriteerit olisivat jollain tavalla hankintayksiköitä velvoittavia, eikä säädökset olisi suosituksenmukaisia. On syytä tarkastella, miksi hankinnat eivät ole suurempi osa EU:n tai kansallisen lainsäädännön ympäristötavoitteiden työkalu, sillä volyyymi on niin suurta. Toisaalta myös muiden jäsenvaltioiden mallien käyttö voisi olla hyödyllistä Suomen lainsäädännössä.

---

<sup>189</sup> HE 115/2022 vp s.5.

<sup>190</sup> Palmujoku & Vartiainen 2020 s.7–8.

<sup>191</sup> Viittaus Halosen 2021 s.56 artikkelissa esimerkiksi Lela Melon, More Than a Nudge? Arguments and Tools for Mandating Green Public Procurement in the EU. Sustainability 12(3) 2020 ja Katerina Pouikli, Towards Mandatory Green Public Procurement (GPP) Requirements under the EU Green Deal: Reconsidering the Role of Public Procurement as an Environmental Policy Tool, 21 ERA Forum 2021 s. 699–721.

Vaikka energiatehokkuuslain mukaista viittaussäännöstä on ehdotettu hankintojen tueksi, olisi hankintalaissa hyvä olla kirjaus niiden noudattamisen pakottavuudesta. Hankintalaki voisi esimerkiksi velvoittaa hankintayksiköitä asettamaan omaa hankintayksikköä palvelevat ympäristökriteerit, mitkä olisi huomioitava hankintoja tehdessä.

Tulevaisuudessa olisi hyvä pohtia, miksi ympäristöperusoikeus ei ole velvoittavampi julkisessa toiminnassa. Hankintojen näkökulmasta ei selkeästi toteudu julkisen vallan velvoite turvata kaikille terveellinen ympäristö. Jos ympäristönäkökohdat ei ole velvoittava lainsäädännössä, ei hankintayksiköillä ole pakollista ottaa huomioon ympäristönäkökohtia. Kuten tutkielmassa on todettu, hankinnoissa ei nykyään käytetä usein ainakaan merkityksellisiä ympäristökriteeristöä, jolla edistettäisiin terveellistä ympäristöä jokaiselle. Samoin ilmastolain asettamat velvoitteet julkisille toimijoille koskevat hankintayksiköitä samalla tavalla kuin muitakin. Ilmastolaki on suhteellisen uusi laki ja sen soveltamista ei välttämättä olla osattu tuoda velvoittavaksi kaikille toimijoille. Tämä voi mahdollisesti muuttua, kun laki on konkretisoitunut paremmin ja osattu ottaa hankinnat mukaan lain soveltamisalaan mukaan paremmin.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Julkiset hankinnat ovat merkittävä osa julkista vallankäyttöä viranomaisten keskuudessa ja myös taloudellisesti suurta volyymiltaan. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) antavat oikeudelliset edellytykset asettaa hankintoihin erilaisia ympäristökriteereitä hankintojen periaatteiden sallimissa rajoissa. Ympäristökriteerit on asetettava hankintoihin niin, että se ei syrji tarjoajia ja ne ovat tasapuolisia ja keskenänsä verrattavissa. Viime vuosikymmeninä on tullut tuomioistuinratkaisuja EU:n tasolta, joka antaa positiivista tulkintaa ympäristökriteereiden asettamiselle. Oikeudelliset reunaehdot ympäristökriteereille löytyy hankintoihin ja niitä osittain myös kannustetaan. Kannustavan lainsäädännön lisäksi tarvitaan kuitenkin kriittistä tarkastelua lain osalta siihen, tulisiko kannustavuuden lisäksi lainsäädäntöä kiristää ympäristön näkökulmasta. Velvoittavuutta tai pakottavuutta hankintalaissa ympäristökriteerien asettamiseen ei kuitenkaan ole.

Hankintoja ohjaa myös muu lainsäädäntö, kuten energiatehokkuuslaki (1429/2014). Hankinnat kuuluvat kuitenkin julkiseen toimintaan, ja niitä ei pidä pitää irrallisena esimerkiksi perustuslain (731/1999) 20§:n ympäristöperusoikeudesta, tai ilmastolain (423/2022) mukaisista velvoitteista. Hankinnoissa noudatetaan kuitenkin muuta lainsäädäntöä, missä hankintoja ei nimeltä mainita, kuten tutkielmassa mainitut Hallintolain (403/2003) 2. luvun 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Hankinnat ovat oiva keino edistää erilaisia kestävyys- ja tai ilmastotavoitteita. Julkisen toiminnan tulisi toteuttaa yllä mainittuja säädöksiä ja niiltä osin hankinnoissa ei ympäristöperusoikeus tai ilmastolaki ei välttämättä toteudu.

Hankinnan ympäristöystävällisyys ja kestävyys näkyy selvästi hankintayksiköiden tasoisessa tavoitteiden asettamisessa. Tutkielmassa tarkastelluissa hankintayksiköiden strategioissa huomattiin, että jokaisessa strategiassa oli asetettu erilaisia ympäristönäkökohtien tavoitteita ja osassa oli mainittu ympäristökriteerien tärkeys. Hankintayksiköt siis asettavat itsellensä tavoitteita, mutta kuten tutkielmassa selvisi, käytännön tasolla se ei juurikaan näy.

Hankinnoissa kriteerien asettaminen ja sen yksinkertaisuus riippuu hankittavasta tuotteesta tai palvelusta. Kriteereitä ja oppaita asettaa kriteereitä on paljon ja erilaista ohjeistusta aiheesta on

laajasti. On merkittävä ero asettaa yksinkertaisia kriteereitä tiettyihin tavaroihin, jotka sisältävät tietyt ympäristökriteerit valmiiksi, kun aineettomaan palveluun, jossa ympäristövaikutuksia tai kriteeristöä voi olla vaikea asettaa. Kriteerien asettamisen ongelmia ovat suurilta osin osaamattomuus, rajalliset resurssit, kiire, tai virheiden aiheuttamien viivästysten välttäminen. Kriteereiden asettamisen ongelma on myös yksinkertaisesti velvoittavuuden puuttuminen, joka johtuu osittain poliittisen tahtotilan puutteesta. Lain velvoittavuuden lisäämiseen tarvitaan poliittista päätöksentekoa ja ilman sitä ei lainsäädäntöön ole tulossa muutoksia.

Julkisissa hankinnoissa tehokkain vaihe asettaa ympäristökriteereitä hankintaan on valmistelu- ja kilpailutusvaiheessa. Valmistelevalle työlle tarkoitetaan hankintatarpeen arviointia sekä markkinakartoitusta ja -vuoropuhelua. Kun on selkeä käsitys siitä, mitä tullaan hankkimaan ja mitä tapoja ympäristökriteereitä on asettaa hankintoihin, on helpompi vaatia tiettyjä kriteereitä. Hankintayksiköille on tarjolla erilaisia kriteeripankkeja, mistä saa ohjeistusta. Markkinakartoitus ja -vuoropuhelu ovat hyviä tapoja saada käsitys markkinatilanteesta. Tämä voi tarkoittaa sitä, että on tieto tarjoavista henkilöistä ja kilpailu tulee olemaan lainsäädännön mukainen. Hankinnan tarjouspyyntövaihe on konkreettisesti tärkein vaihe asettaa itse kriteerit hankintaan. Tarjouspyyntövaiheessa päätetään tarjoajan valinnan tapa sekä erilaiset soveltuvuusvaatimukset, joita voidaan vaatia. Tarjoajan valinnan tapa on tärkeä ympäristönäkökohtien kannalta, eli voiko hankintayksikkö tehdä päätöksen tarjoajasta muun kuin halvimman hinnan perusteella. Halvimman hinnan perusteella voi asettaa soveltuvuusvaatimuksiin ympäristökriteereitä. Ne eivät yleensä ole vaikuttavuudeltaan merkittäviä vaan enemmänkin pintapuolisia ilman tarkoitusta, kuten tässä tutkielmassa on todettu.

Hankintaa koskeva lainsäädäntö ei aseta pakottavia velvoitetta huomioida ympäristönäkökohtia, mutta kannustaa siihen. Nykytilassa hankintoja ohjaavat lainsäädännön lisäksi hankintayksiköiden omat linjaukset, sekä kansalliset ja EU:n tasoiset ohjaavat keinot. Ohjaavat keinot tarjoavat hankintayksiköille kattavasti tietoa ja ohjeistusta ympäristön näkökulmasta kestäviin hankintoihin. Ohjaavien keinojen merkittävyys ei ole kuitenkaan tutkitusti tehokasta. Syitä tähän on hankintayksiköiden omat haasteet, kuten resurssien ja ajan puute, sekä virheiden välttäminen, kuten joita selittää se, ettei hankintayksiköillä ole pakottavaa tarvetta panostaa näihin asioihin. Hankintojen tutkimuksissa on huomattu, ettei kriteereitä Suomessa tasolla ole juurikaan käytetty merkittävyyden

näkökulmasta paljoo. Myös tutkielmassa katsottu Kiinassa tehty tutkimus selvitti sen, että pakottavuuden puuttuminen vähentää motivaatiota käyttää ympäristökriteereitä.<sup>192</sup>

Nykytila, aiempi tutkimustieto, sekä tutkielmassa pohditut huomiot tukevat sitä, että lainsäädännön kuuluisi olla hankintayksiköitä velvoittavampi ympäristönäkökohdissa. Hankintalakia pitäisi muuttaa velvoittavaksi huomioida ympäristöasiat ja esimerkkejä velvoittavammasta lainsäädännöstä löytyy muista valtioista, kuten tutkielmassa on tuotu esiin. Hankintalain lisäksi voisi olla aiemmin ehdottamaa viittaussäännöstä, mikä on nostettu esiin lainvalmistelutyössä. Tämänkaltainen on jo voimassa energiatehokkuuslain puitteissa. Tämänkaltainen sääntely voisi yltää vielä monipuolisemmin hankintoihin. Myös tutkielmassa aiemmin mainitut hankintalain poissulkemisperusteet tulisi olla pakollisia ympäristöriskosten osalta. Hankintalaki voisi esimerkiksi velvoittaa hankintayksiköitä huomioimaan linjauksissaan ympäristökriteerit siltä osin, kun se on tarpeellista.

Eli vastauksena tutkimuskysymykseen: *Miten nykyinen lainsäädäntö velvoittaa ja kannustaa asettamaan ympäristökriteereitä julkisiin hankintoihin?*

Nykyinen lainsäädäntö kannustaa hankintayksiköitä ottamaan ympäristönäkökohdat huomioon julkisissa hankinnoissa, mutta velvoittavuutta ei ole. Hankintalain 2 §:n tavoitteisiin on kirjattu, että hankintayksiköiden olisi syytä ottaa huomioon ympäristönäkökohdat hankintoja tehtäessä. Kirjauksessa kuitenkin ei ole pakottavuutta, vaan enemmänkin pyrkiminen tavoitteeseen ottaa ne huomioon. Hankintalaissa tavoitteiden kieli on kannustavaa ja pyrkiä -sanalla ei anneta konkreettisia tavoitteita ottaa ympäristönäkökohtia huomioon. Pyrkiä -sanana käyttö voidaan todeta olevan kannustava, mutta ei oikeudellisesti velvoittava. Toisaalta myös pakottavia kirjauksia löytyy. Nykyinen lainsäädäntö velvoittaa tietyissä hankinnoissa huomioimaan ympäristönäkökohdat energiatehokkuuslain mukaisesti, mutta se ei koske suurta osaa hankinnoista. Hankintakriteereitä on lainsäädännön tasolla, mutta se on vähäistä.

Julkisia hankintoja, kuten kaikkea julkista toimintaa, velvoittavat perusoikeuksien toteutuminen. Tämän vuoksi on todettava, että ympäristöperusoikeus on velvoittava hankintojen osalta ja velvoittaa julkisen vallan turvaamaan terveellisen ympäristön jokaiselle. Systemaattisesti ajatellen eri lait luovat kokonaisuuden, jota tulisi katsoa yhtenäisenä ja varmistaa, että ne olisivat yhdenmukaisia.

---

<sup>192</sup> Zhu ym 2013 s.93–94.

Ympäristöperusoikeus on kuitenkin osittain julistuksenomainen, eikä siinä ole selkeää velvoittavuutta julkisiin hankintoihin. Sen vuoksi se tarvitsisi tarkentavampaa lainsäädäntöä tukemaan sen toteutumista.

Vastaukset tutkielman lisäkysymyksiin: *Millainen on ohjaavien keinojen rooli ja vaikuttavuus julkisissa hankinnoissa, ja miten kriteerien käyttö on toteutunut niiden puitteissa?*

Ohjaavien keinojen merkitys ja tietomäärä on suuri lainsäädännön lisänä. Ympäristökriteeristöä ohjataan pelkästään ohjaavin keinoin sekä hankintayksiköiden linjausten perustein. Tietoa on saatavilla laajasti eri hankintoihin ja se on vapaasti hankintayksiköiden käytössä. Tiedon saanti ei kuitenkaan ole ongelmana, sillä sitä on saatavilla. Nykytilanteessa velvoittavuuden puute on ongelma. Kuten tutkielmassa huomattiin, on ympäristökriteerien käyttö vähäistä. Kun ympäristökriteerejä käytetään, ne ovat pintapuolisia eikä niillä välttämättä haeta suuria ympäristövaikutuksia. Tutkimukset ovat osoittaneet, että tiedon ja ohjeistuksen saanti yksin ei ole riittävä ympäristökriteerien lisäämisen keino. Tämän vuoksi ohjaavia keinoja voidaan pitää hyödyllisinä ja auttavina keinoina, mutta ei kuitenkaan tehokkaana toteutuneiden hankintojen näkökulmasta. Ohjaavien keinojen yhdistäminen velvoittavuuteen olisi vaikuttavampaa. Tällöin ohjaavien keinojen käyttö olisi hyödyllistä ja olisi vahvistus siitä, että tietoa on saatavilla.

*Mitä kehittämistarpeita nykyisessä lainsäädännössä on ympäristönäkökohtien kannalta?*

Tärkeä kehittämistarve on ympäristö- ja kestävyysnäkökohtien kokonaisuuden velvoittavuuden kirjaus lakiin. Hankintalaissa tulisi olla velvoite ottaa ympäristönäkökohdat huomioon sellaisissa hankinnoissa, joissa se ympäristövaikutukset ovat merkittäviä ja oikeanlaista kriteeristöä löytyy. Lain muutoksessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon, ettei se saisi rajoittaa hankintayksiköiden harkintavaltaa. Velvoittavuus laissa sallisi hankintayksiköiden itse päättävän, miten huomioi ympäristöasiat esimerkiksi ohjaavien keinojen ja selvitysten avulla. Lainsäädäntöön voisi tulla energiatehokkuuslain kaltaisia pakollisia huomioitavia asioita hankintoihin, jota yksiköiden kuuluisi noudattaa. Kehittämistarpeiden tapahtumiseen vaaditaan myös poliittista tahtoa muuttaa ympäristökriteerit velvoittavammaksi. Olisi myös syytä tarkastella lakia siitä näkökulmasta, että se olisi systemaattisesti linjassa muun lainsäädännön kanssa. Hankintalakia tulisi yhtenäistää ympäristön kannalta myös siksi, että esimerkiksi ilmastolaki ja ympäristöperusoikeus velvoittaa julkista toimijaa edistämään lakia. Hankintojen osalta ei voida sanoa näiden toteutuvan, jos velvoittavia kirjauksia ei laissa ole.