



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Reija Karjalainen

# **Julkisten hankintojen korrupioriskit**

Näkökulmana julkisuus ja avoimuus

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2024

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Reija Karjalainen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Julkisten hankintojen korruptioriskit : Julkisuuden ja avoimuuden näkökulmasta		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Laura Perttula		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2024	<b>Sivumäärä:</b>	<b>73</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Julkiset hankinnat ovat nousseet mediassa uutisoinnin kohteeksi enemmässä määrin viimeisten vuosien aikana. Kansalaiset ja media ovat yhä kiinnostuneempia siitä, miten julkisia varoja käytetään. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti varojen oikeanlainen ja tehokas käyttö. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu julkisten hankintojen korruptioriskiä. Tutkimuskysymyksenä on selvitetty, miten korruptio voi ilmetä julkisissa hankinnoissa. Yhtenä näkökulmana tutkimuksessa on tarkasteltu hankinta-asiakirjojen julkisuutta. Toisena tutkimuskysymyksenä on tarkasteltu sitä, miten julkisuuslainsäädäntö ja julkisuusperiaate sekä avoimuus vaikuttaa hankinta-asiakirjojen julkisuuteen ja miten se toteutuu tämänhetkisen lainsäädännön myötä.

Tutkimus on oikeuspoliittinen ja lainopillinen. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tavoitteena on löytää sellaisia lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voidaan vaikuttaa sosiaaliseen kontrolliin osana yhteiskunnan kehittämisen välineistöä. Lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on tarkastella olemassa olevia normeja selvittäen normi- ja tulkintakannanottoja. Tutkimuksessa on ensin määritelty korruption käsitettä, jossa tärkeinä lähteinä on käytetty Ari Salmisen tutkimuksia korruptiosta ja piilokorruptiosta. Korruption riskialueiden tunnistuksessa on tarkasteltu eri tutkimuksia ja selvityksiä korruption ilmenemisestä ja julkisista hankinnoista. Pääasiallisina lähteinä on käytetty ministeriöiden selvityksiä sekä aikaisempia tutkimuksia. Hankinta-asiakirjojen julkisuutta tarkastellessa pääasiallisena lähteenä on käytetty lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä, ennakkoratkaisuja sekä alan asiantuntijoiden artikkeleita.

Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä jonkun edun tavoittelemiseksi. Piilokorruptio on yksi korruption muoto, jota esiintyy myös Suomessa. Piilokorruptio on vaikeammin määriteltävissä ja sille tyypillistä on esiintyä instituutioiden rakenteissa ja laillisen toiminnan puitteissa. Julkisissa hankinnoissa esiintyy tyypillisesti piilokorruptiota sen eri prosessin vaiheissa. Tässä tutkimuksessa yleisimmiksi julkisten hankintojen korruption riskialueiksi on tunnistettu kaksoisroolit ja esteellisyys, markkinakartoitus, tarjouspyynnön räätälöinti ja arviointikriteerit, hankintojen pilkkominen sekä sopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana.

Hankinta-asiakirjojen avoimuus ja julkisuus ei toteudu tällä hetkellä perustuslain 12 §:n edellyttämällä tavalla. Ongelmaksi on muodostunut julkisomisteiset yksityisoikeudelliset organisaatiot, jotka eivät sovelle toiminnassaan julkisuuslakia, vaikka ne tekisivät hankintoja hankintayksikön eli viranomaisen toimeksiannosta. Avoimuus ja julkisuus on kaventunut julkisissa hankinnoissa. Näin ollen esimerkiksi korruption valvominen kansalaisten ja median toimesta on vaikeutunut.

---

**AVAINSANAT:** Julkiset hankinnat, hankintalaki, korruptio, rakenteellinen korruptio, julkisuus, avoimuus.

## Sisällys

Lyhenteet	5
1 Johdanto	6
1.1 Tutkimuksen taustaa	6
1.2 Aikaisempi tutkimus ja tutkimuskohde	8
1.2.1 Tutkimuskysymys ja rajaukset	12
1.2.2 Tutkimuksen kulku	13
1.3 Tutkimustapa ja -aineisto	14
2 Mitä on korruptio?	17
2.1 Korruption määritelmä	17
2.2 Miten rakenteellinen korruptio erottuu korruptiosta?	23
3 Julkiset hankinnat ja korruptio	26
3.1 Sääntelyn tavoitteet	26
3.2 Hankintalain oikeusperiaatteiden vaikutus korruption torjunnassa	28
3.2.1 Tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu	30
3.2.2 Avoimuus	31
3.2.3 Suhteellisuus	33
3.3 Korruption ilmenemisen riskialueet	34
3.3.1 Kaksoisroolit ja esteellisyys	35
3.3.2 Markkinakartoitus	37
3.3.3 Tarjouspyynnön räätälöinti ja arviointikriteerit	39
3.3.4 Hankintojen pilkkominen	40
3.3.5 Sopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana	42
4 Hankinta-asiakirjojen avoimuus ja julkisuus	44
4.1 Poikkeukset hankintalain soveltamisessa	44
4.2 Julkisuuslain soveltaminen ja toimeksiantajan vaikutus asiakirjajulkisuuteen	45
4.3 Nykyinen ongelma läpinäkyvyyssvajeessa	49
4.3.1 Julkisosisteiset yksityisoikeudelliset organisaatiot	51

4.3.2	Julkinen valta asiakirjajulkisuuden lähtökohtana	54
4.4	Korruption torjunta avoimuuden lisäämisen näkökulmasta	57
5	Johtopäätökset	60
5.1	Tutkimustulokset ja pohdita	61
5.2	Jatkotutkimus	67
	Lähteet	69

## **Kuvat**

	Kuva 1 : Korruption käsite	22
--	----------------------------	----

## Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003 vp.
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 vp.
Hankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019 vp.
JulKL	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 vp.
KilpL	Kilpailulaki 948/2011 vp.
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
KirjPA	Kirjanpitoasetus 1339/1997 vp.
KirjPL	Kirjanpitolaki 1336/1997 vp.
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KL	Kuntalaki 410/2015 vp.
MaO	Markkinaoikeus
RL	Rikoslaki 39/1889 vp.
SEU	Sopimus Euroopan unionista

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Yksi demokraattisen valtion suurimpia uhkia on korruptio. Korruptio on monialainen ilmiö ja sitä esiintyy yhteiskunnan eri tasoilla. Suomea on pidetty jo pitkään vähän tai ei lainkaan korruptoituneena maana. Tätä tukevat kansainväliset tutkimukset kuten Transparency Internationalin indeksi.<sup>1</sup> Suomessa on edistytty viime vuosina korruption torjunnan lainsäädännön kehittämisessä, josta Suomi on saanut Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksessa kiitosta vuonna 2023.<sup>2</sup> Korruption torjunnan näkökulmasta Suomi on vasta alkumetreillä, sillä olemme pitkään tuudittautuneet ajatukseen, ettei Suomessa olisi korruptiota. Näin ei kuitenkaan ole, ja viime vuosien tutkimuksissa on selvinnyt paljon korruption riskialueita. Samalla ymmärrys siitä, millaisissa eri muodoissa korruptio voikaan esiintyä, on lisääntynyt.

Kun puhumme korruptiosta, useat kansalaiset mieltävät sen ns. raskaaksi, katutason korruptioksi, eli esimerkiksi lahjuksien antamiseksi viranomaisille jonkun edun saavuttamiseksi. Esimerkki tällaisesta toiminnasta voisi olla tapaus, jossa ylinopeussakkojen kirjoittamisen yhteydessä kuski ojentaa poliisille hieman käteistä, jotta selviäisi tapauksesta vain huomautuksella.

Näkyvää, arkielämässä kohdattua korruptiota ei Suomessa juurikaan ilmene. Piilossa ja rakenteissa ilmenevää korruptiota on Suomessa usealla eri yhteiskunnan tasolla ja se ulottuu eri aloille. Esimerkkinä voidaan mainita KKO 2023:17, jossa kuntapäättäjät tuomittiin hallintolain (434/2003) 6 §:n rikkomisesta, tai marjanpoimintatapaus, jossa valtion virkamiestä ja erään yrityksen toimitusjohtajaa sekä kiinalaista yhteyshenkilöä epäillään törkeästä ihmiskaupasta.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Transparency international 2023

<sup>2</sup> Euroopan komissio 2023. Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus, s. 1

<sup>3</sup> Haikola & Kinnunen 31.1.2024

Korruptiosta on Suomessa tehty vielä vähän tutkimusta, ja tilastotiedot korruptioon liittyen ovat puutteellisia. Korruption keskeisimmiksi riskialueiksi on havaittu julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, poliittinen päätöksenteko, vaali- ja puoluerahoitus, rakennusala sekä yhdyskuntasuunnittelu.<sup>4</sup> Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023. Sillä on useita tavoitteita kuten korruption tunnistamisen edellytys, julkishallinnon toimijoiden sitouttaminen tehokkaaseen korruptiontorjuntaan ja läpinäkyvyyden lisääminen.<sup>5</sup> Strategia on tällä hetkellä päivitettävänä.

Julkisten hankintojen lainsäädännön tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä lisäämällä kilpailua, ja avata sisämarkkinakilpailu kaikille Euroopan yrityksille. Julkisissa hankinnoissa liikkuu merkittävä määrä rahaa, jolla on suuria vaikutuksia esimerkiksi kilpailuun. Euroopan komission mukaan julkisten hankintojen arvo koko Euroopassa oli vuonna 2013 yli 1700 miljardia euroa.<sup>6</sup> Suomessa julkisten hankintojen kokonaismäärä on noin 30 miljardia euroa vuodessa, eli melkein viidesosa bruttokansantuotteesta.<sup>7</sup> On siis selvää, että julkisen sektorin varojen tehokkaalla käytöllä on merkittävä kansantaloudellinen vaikuttavuus, jonka vuoksi on tärkeää, että hankintoja toteutetaan lainsäädännön ja hyvän hallinnon mukaan.

Säätelyn tavoitteet ovat lähteneet EU-tasolta, jossa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (24/25/EU) implementoimiseksi Suomessa on muutettu hankintalakia vastaamaan sen tavoitteita ja kohteita. Direktiivin tavoitteena on maaliskuussa 2010 annetun komission tiedonanto ”EUROOPPA 2020, Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 -strategia”, jonka tavoitteena on mm. varmistaa julkisten varojen tehokas käyttö ja mahdollistaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> VN periaatepäätös 2021, s. 2

<sup>5</sup> VN periaatepäätös 2021, s. 2

<sup>6</sup> Eskola ym. 2017 s. 19

<sup>7</sup> Korruptiontorjunta.fi, toimi oikein, julkiset hankinnat

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014 (EUVL L 94/243 28.3.2014, s. 1)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäl. KKV) tutkimusten ja selvitysten mukaan vuonna 2023 julkisissa hankinnoissa on edelleen hälyttävän vähän kilpailua, ja yleensä vain 2–3 toimittajaa jättää tarjouksen kilpailutuksiin.<sup>9</sup> Hiljattain valmistuneiden tutkimusten mukaan kilpailu julkisissa hankinnoissa on äärimmäisen vähäistä, jolloin kilpailutuksen tuomia hyötyjä ei voida saavuttaa, eikä verovaroin tuotettuihin palveluihin saada tehokasta vastinetta.<sup>10</sup> Kyselyjen mukaan yritykset ovat kokeneet yhdeksi suurimmaksi esteeksi tarjouspyyntöjen kohdentumisen jollekin tietylle toimijalle.<sup>11</sup> Tästä on pääteltävissä, että julkisissa hankinnoissa tarvitaan lisää avoimuutta, jotta voimme sulkea pois mm. epäasiallisen vaikuttamisen epäilyt.

## 1.2 Aikaisempi tutkimus ja tutkimuskohde

Vaasan yliopisto ja poliisiammattikorkeakoulu ovat ensimmäisten joukossa tutkineet korruption ilmenemistä Suomessa. Peuralan ja Muttilaisen tutkimuksessa (Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa, 2015) on avattu tutkimuksellinen tietopohja korruptioriskeistä Suomessa kuten sen osa-alueisiin, ilmenemismuotoihin ja syihin. Tutkimus on pohjautunut hallitusohjelman 2011 kirjauksesta ja oikeusministeriön toimeksiannosta.<sup>12</sup> Ensimmäiseksi hankintoihin liittyväksi tutkimukseksi se on varsin tuore, koska se on toteutettu noin 15 vuotta sitten. Suomessa on säädetty julkisista hankinnoista ensimmäisen kerran vuonna 2007 lailla julkisista hankinnoista (348/2007), joka on vain alle 20 vuotta sitten. Julkista toimintaa on ollut jo vuosisatoja, mutta vasta vähän aikaa sitten sen varojen tehokkaaseen käyttöön on herätty. Asiassa on tietenkin huomioitava myös Euroopan unioniin liittyminen ja sen sisämarkkinoiden säätelyn merkitys.

Vuonna 2015 julkaistussa Peuralan ja Muttalaisen tutkimuksessa on nostettu esille julkisten hankintojen ja korruption välinen riski. Tutkimuksessa on nostettu esille EU

---

<sup>9</sup> KKV 20.12.2023.

<sup>10</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 9/2023, s. 9

<sup>11</sup> Hankinta-Suomi 2023, s. 11

<sup>12</sup> Peurala & Muttalainen 2015, s. 9

komission Flash Eurobarometer 374 -tutkimus (2014), jonka mukaan liike-elämän edustajat kokevat korruption liittyvän erityisesti julkisiin hankintoihin, ja arvioivat, että olivat hävinneet kilpailutuksia korruption takia. Kyselyssä suomalaiset vastaajat olivat arvioineet korruption liittyvän hankintaprosesseihin kuten esimerkiksi siihen, että tarjouspyyntö kohdistuu tietyn yrityksen vaatimukseen tai valintaperusteet ovat olleet epäselviä.<sup>13</sup> Sama tutkimustulos on noussut esille vuonna 2023 tehdyssä hankinta-Suomen kyselytutkimuksessa<sup>14</sup>. Näiden tietojen valossa hankintalaki ja kansallinen lainsäädäntö eivät näytä vastaavan niihin ongelmiin, jota markkinoilla koetaan.

Salminen on tutkinut rakenteellisen korruption ilmenemistä Suomessa, ja määritellyt sen käsitettä kyselytutkimuksen perusteella. Tavanomaisesta korruptiosta voidaan erottaa rakenteellinen korruptio. Sen tyypillinen esiintyminen liittyy instituutioihin ja järjestelmiin, eikä suoranaisesti epäeettisesti toimiviin yksityisiin toimijoihin. Rakenteelliselle korruptiolle on yleistä, että se hyödyntää olemassa olevia rakenteita ja laillisia kanavia, sekä voi tätä kautta vääristää eri toimijoiden perustehtävää. Ominaista sille on myös luottamuksen heikentäminen ja demokratian uhkaaminen.<sup>15</sup> Julkiset hankinnat on todettu yhdeksi korruption riskialueista useissa eri Euroopan jäsenvaltioissa. Arvioiden mukaan rakenteellinen korruptio julkisissa hankinnoissa on mahdollista sen heikosta riskienhallinnasta ja puutteellisista valvontamekanismeista johtuen. Myös Transparency Internationalin (2012) toteuttaman kyselytutkimuksen perusteella on todettu, että julkisuuslain muutoksille on tarvetta, sillä tietojen avoimuudessa on kehitettävää. Samassa kyselytutkimuksessa on tuotu esille, että hankintalakia kierretään systemaattisesti.<sup>16</sup>

Useissa tutkimuksissa on noussut esille julkisten hankintojen tehottomuus, vaikutus markkinatalouden kilpailukykyyn sekä arviot korruptiosta hankintojen taustalla.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Peurala & Mutttilainen 2015, s. 23-24

<sup>14</sup> Hankinta-Suomi 2023, s. 11-12

<sup>15</sup> Salminen 2015, s. 61

<sup>16</sup> Peurala & Mutttilainen 2015, s. 25-26

<sup>17</sup> IA Insight Public Oy 2023, s. 22; Kivihahto & Knuutinen 2022, s.14; VN periaatepäätös 2021, s. 2; Salminen 2015, s. 28; Peurala & Mutttilainen 2015 s. 22,

Julkisissa hankinnoissa sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, jäl. hankintalaki), jos hankinnan ennakoitu arvo ylittää lain määrittämän kynnsarvon. Soveltamisalasta on säädetty hankintalain 2 luvussa, jonka mukaisesti lakia sovelletaan 5 §:n mukaisten hankintayksiköiden suorittamiin hankintoihin ja käyttöoikeussopimukseen. Saman lain 2 luvussa säädetään hankintalain rajauksista, joihin lakia ei sovelleta. Poikkeuksia on tulkittava suppeasti, ja hankintayksiköllä on näyttötaakka, mikäli se soveltaa rajaavia pykäliä hankintamenettelyssään.<sup>18</sup>

Tässä tutkimuksessa keskitytään lain 15 § ja 16 §:n soveltamisalueen rajausehtoon. Julkisuuden ja avoimuuden näkökulmasta tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti perustuslain (731/1999) 12 §:n, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäl. julkisuuslaki) 4 §:n ja 5 §:n sekä hankintalain 138 §:n. Hankintalailla on pantu voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston hankintadirektiivi 2014/24/EU ja kolme muuta sisämarkkinoiden tehostamiseen<sup>19</sup> pyrkivää direktiiviä.

Ongelmaksi on osoittautunut vaikeus valvoa julkisten varojen käyttöä julkisomisteisissa yksityisoikeudellisissa organisaatiorakenteissa. Käytännössä tämä koskee kuntia, jotka joutuvat kuntalain (410/2015, jäl. KL) 126 §:n nojalla yhtiöittämään toimintansa, mikäli kunta hoitaa 7 §:ssä tarkoitettua kunnan tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällöin tehtävä on annettava osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (KL 126.1 §). Tässä kohtaa kuitenkin ilmenee läpinäkyvyysvaje, koska perustuslaissa turvatut kansalaisten ja median valvontamahdollisuudet eivät ulotu yksityisoikeudellisiin yhtiöihin. Perustuslain 12 §:stä johdettava julkisuusperiaatteen mukainen viranomaisen toiminnan avoimuus ja julkisten varojen käytön valvominen eivät pääse toteutumaan, ja korruptiota ei voida enää valvoa ulkopuolelta käsin tämän kaltaisissa yhtiötetyissä

---

<sup>18</sup> Eskola ym. 2017. s. 87

<sup>19</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU 2014 (2)

organisaatioissa, jossa esimerkiksi kunta eli julkisoikeudellinen organisaatio toimii osaomistajana.<sup>20</sup>

Perustuslain 12 §:ssä on säädetty asiakirjojen julkisuudesta, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, mikäli niiden julkisuutta ei välttämättömien syiden vuoksi ole lailla rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Hankintalain 138 §:ssä säädetään hankinta-asiakirjojen julkisuudesta. Lainkohdan 1 momentin mukaan, hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen ja tiedonsaantioikeuteen sovelletaan viranomaisen toiminnasta julkisuudessa annettua lakia, jos hankintayksikkö on hankintalain 4 §:n mukainen viranomainen, ja jos muussa laissa säädetään sen noudatettavan julkisuuslakia.

Hankintalain 138.2 §:ssä säädetään muiden kuin ensimmäisessä momentissa säädettyjen asemasta saada hankinta-asian asiakirjoja. Lainkohdan mukaan hankinta-asiakirjojen julkisuus koskee vain tarjouskilpailuun osallistuneita asianosaisaseman perusteella. Näin ollen asiakirjojen julkisuuteen vaikuttaa se, millainen hankintayksikkö toteuttaa hankinnan.<sup>21</sup> Mikäli hankintayksikkönä toimii viranomainen, on sen toiminnassaan toteutettava hallintolakia (434/2003, jäl. HL) ja hyvän hallinnon menettelysäännöksiä, jotka turvataan PL 21 §:ssä sekä tarkemmin HL 2 luvussa.

Viranomaisten on toiminnassaan turvattava hyvän hallinnon toteutuminen ja asianmukainen menettely. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite sääntelee kaikkea viranomaistoimintaa ja sillä on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi tuomioistuimen on annettava etusija PL:n hyvän hallinnon vaatimuksille, mikäli käsiteltävänä olevan asian menettelysäännökset olisivat ilmiselvässä ristiriidassa perustuslain kanssa.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Halonen 2018, s. 52

<sup>21</sup> Voutilainen 2023, s. 371

<sup>22</sup> Mäenpää 2021, s. 4

Kuntalain vuoden 2015 muutoksien myötä tullut yhtiöittämisvelvoite on muuttanut julkisen vallan toimintakenttää merkittäväällä tavalla, ja yhtiöiden ei välttämättä katsota hoitavan viranomaisen tehtävää tai sitä ei luokitella viranomaiseksi. Tämä on johtanut siihen, ettei perustuslailla turvatut hallinnon avoimuus ja valvontamahdollisuus ulotu näihin yksityisoikeudellisiin organisaatorakenteisiin, vaikka niiden rahoituksessa tai toiminnassa käytettäisiin julkisia varoja. Näin ollen julkisuusperiaate ja avoimuus on kaventunut.<sup>23</sup>

### **1.2.1 Tutkimuskysymys ja rajaukset**

Ensisijaisena tutkimuskysymyksenä on selvittää, miten korruptio voi ilmetä julkisissa hankinnoissa? Tutkimuksessa tuodaan esille, mitkä ovat EU-hankintasääntelyn korruption vastaiset tavoitteet ja niiden vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön. Tutkimuksen toisena tutkimuskysymyksenä selvitetään, miten julkisuuslainsäädäntö ja julkisuusperiaate vaikuttavat hankinta-asiakirjojen julkisuuteen ja miten avoimuus toteutuu tämänhetkisen lainsäädännön myötä.

Tutkimus kohdistuu julkisten hankintojen sääntelyyn ja miten julkisuus toteutuu niissä. Tutkimuksessa näkökulmana on löytää kansallisen sääntelyn avoimia kohtia, missä rakenteelliselle korruptiolle voi syntyä tilaa, sekä analysoida sitä, millaisilla tavoilla se voi esiintyä. Tutkimus keskittyy myös näkökulmaan, miten hyvinvointialueiden, kuntien ja kuntayhtymien sidosyksiköiden avoimuuden puute voi aiheuttaa riskin rakenteellisen korruption syntymiselle. Avoimuuden puute voi vaikuttaa siihen, ettei julkisin verovaroin toteutettuja hankintoja välttämättä tehdä niin tehokkaasti kuin voisi. Avoimemmilla hankinnoilla ja hankintojen asiakirjojen julkisuudella voitaisiin valvoa korruptiota paremmin.

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on tuoda esille valtiosääntöoikeudellinen hierarkia-asetelma lainsäädännössä, eli ylempiasteisen normin tulkintaetusija alemman asteiseen

---

<sup>23</sup> Halonen 2018 s. 52

normiin ja perustuslain etusijaa koskevan säännökseen (lex superior derogat legi inferiori).<sup>24</sup>

### 1.2.2 Tutkimuksen kulku

Tutkimuksessa avataan ensin käsitettä korruptio. Yleisesti ottaen ihmiset ymmärtävät mitä korruptio tarkoittaa eli vallan ja vaikutusvallan väärinkäyttöä, jolloin julkista tehtävää tai asemaa käytetään jonkun edun tavoittelemiseksi.<sup>25</sup> Tutkimuksessa tarkoituksena on analysoida näkymättömissä olevaa korruptiota, joka asettuu laillisten rakenteiden ympärille, eli rakenteellista korruptiota. Mitä se on ja miten se ilmenee? Tällöin puhutaan korruptiivisista piirteistä kuten suosimisesta, hyvä veli -verkostoista ja huonosta hallinnosta.<sup>26</sup>

Tämän jälkeen tutkimuksessa keskistytään julkisiin hankintoihin. Tutkimuksen pääpaino pysyy lainsäädännön tarkastelussa. Tutkimuksessa tuodaan esille, mitkä ovat korruption riskialueet julkisissa hankinnoissa ja miten ne voivat ilmetä. Tarkastelussa ovat hankintalain oikeusperiaatteet, joita ovat tasapuolinen kohtelu, syrjimättömyys ja avoimuus. Tämän jälkeen tarkastellaan sitä, millä tavoin korruptio tai rakenteellinen korruptio ovat tutkimusten ja selvitysten mukaan ilmenneet yleisimmin julkisissa hankinnoissa.

Viimeisessä pääluvussa tarkastellaan hankinta-asiakirjojen julkisuutta ja avoimuutta. Kuten aikaisemmin mainittiin, läpinäkyvyysvaje kohdistuu erityisesti julkisomisteisiin yksityisoikeudellisiin organisaatioihin eli sidosyksiköihin. Tutkimuksessa tarkastellaan, miten julkisuuslainsäädäntö ja -periaate pyrkii vaikuttamaan julkisiin hankintoihin tällä hetkellä sekä tuomaan esille, miten läpinäkyvyysvaje voi edesauttaa korruptiivista toimintaa tai peitellä sitä.

---

<sup>24</sup> Mäenpää 2023, *oikeudenkäynti hallintoasioissa, perustuslain etusija*

<sup>25</sup> Salminen & Viinamäki 2017 s. 1

<sup>26</sup> Salminen 2015 s. 23

Tutkimusta kirjoittaessa pääministeri Petteri Orpon hallitus ja ministeri Anna-Kaisa Ikonen tiedottivat lainsäädäntöuudistuksesta hankintoihin liittyen, jossa koottaisiin julkisten hankintojen tietovaranto lisäämään avoimuutta julkisissa hankinnoissa. Tietovarannossa on tarkoitus tarjota avoin näkymä julkisiin hankintamenoihin sekä kilpailuttamattomiin ostoihinsa. Uudistuksen tavoitteena on hallitusohjelman tavoitteet kustannusten vähentämisestä, kilpailutuksen lisäämisestä julkisella sektorilla sekä tiedon tehokkaasta hyödyntämisestä.<sup>27</sup>

Johtopäätökset-luvussa tuodaan yhteen edellä esitetyt havainnot ja pohditaan, voiko tämänhetkinen lainsäädäntö kannustaa julkisissa hankinnoissa tietyn tyyppiseen toimintaan. Lisäksi tarkastellaan, mitkä ovat elinkeinoelämän toiveet julkisiin hankintoihin nähden. Johtopäätöksissä pohditaan myös korruption riskialueiden kompleksisuutta. Esille tulleissa riskialueissa on myös hyvät puolet. Riskialueiden kompleksisuus ilmenee siten, että ilman epäasiallisen vaikuttamisen toimia, ne edistävät hankintojen tehokasta toteutusta. Lopuksi pohditaan aihetta yhteiskunnan ja markkinoiden näkökulmasta sekä tuodaan esille jatkotutkimuskysymyksiä.

### **1.3 Tutkimustapa ja -aineisto**

Kysymyksessä on oikeustieteellinen tutkimus, jonka tarkoituksena on oikeudellisten sääntelytapojen hahmottaminen sekä lainsäädännön vaikutusten arviointi ja selvittäminen. Tutkimuksen haasteena on löytää sääntelytavat, jotka toimivat tai eivät toimi nykyisessä yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä.<sup>28</sup> Tutkimus on osittain oikeuspoliittinen ja osittain lainopillinen.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen tavoitteena on löytää sellaisia lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voidaan vaikuttaa sosiaaliseen kontrolliin osana yhteiskunnan kehittämisen välineistöä. Sen kohteeksi muodostuvat oikeusjärjestelmä, -kulttuuri sekä oikeudellisten

---

<sup>27</sup> Valtiovarainministeriö 2024. Ministeri Ikonen korostaa julkisten varojen käytön avoimuutta – kansallinen hankintatietovaranto läpivalaisemaan julkisten hankintojen varojen käyttöä. Tiedote 20.6.2024.

<sup>28</sup> Siikavirta 2007, s. 420

ajattelutapojen muutos. Laajassa mielessä oikeuspolitiinen tutkimus tuo merkityksensä yhtenä oikeusjärjestelmän turvaamisen mekanismina sekä oikeusvarmuuden (rule of law) tuottamisessa. Näin ollen oikeuspoliittinen tutkimus tarkastelee myös sitä, miten lakia noudatetaan ja mitkä sen noudattamisen vaikutukset ovat. Lainsäädäntö on osaltaan poliittista vaikuttamista, ja se voi olla lopputulos erilaisista intresseistä, eli kompromissi. Tällöin lainsäädännön vaikutuksen seuraaminen, valvominen ja arvioiminen jäävät helposti viranomaisten harteille heidän käytettävissä olevien resurssien mukaisesti. Oikeuspoliittisen tutkimuksen ongelmana tai tehtävänä voidaan pyrkiä ratkaisemaan tai tarkastelemaan sen kaltaisia lainsäädännöllisiä ja oikeusjärjestyksen ylläpitämisen kannata keskeisiä asioita, jotka vastaavat yhteiskunnan omia arvoja ja tavoitteita.<sup>29</sup>

Tutkimus on myös lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimus. Lainopillisessa tutkimuksessa tutkimuskohteena ovat normit. Se tuottaa tieteellistä tietoa oikeusnormeista ja selvittää normi- ja tulkintakannanottoja.<sup>30</sup> Ominaista metodille on se, että jonkun fakta- ja normipremissin yhdistelmästä voidaan toistuvasti ja perustellen saavuttaa tietty oikeudellinen tulkintalause. Kyse on siitä, että normien tulkinnan ja perusteluiden valossa joku toinen juridisen koulutuksen saanut henkilö voi päätyä samaan lopputulokseen.<sup>31</sup>

Tiedonintressinä on tuottaa voimassa olevaan oikeuteen perustuvaa tulkinta- ja systematisointikannanottoja vallitsevan lainopin mukaisesti, eli tuottaa tietoa siitä, mitä oikeus tällä hetkellä on. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota siihen, miten oikeus on toteutunut ja miten se tulee tämänhetkisellä lainsäädännöllä toteutumaan. Toisaalta tutkimus vastaa osaltaan vaihtoehtoisen lainopin doktriinia. Tällöin tutkimuksessa tuodaan esille voimassa olevan oikeuden lisäksi, mitä oikeus pitäisi olla. Tutkimuksessa korostetaan lainsäädännön ristiriitoja sen tavoitteisiin nähden ja tehdään tulkintoja siitä, miten se palvelisi paremmin toteuttaakseen sille asetetut tavoitteet.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Siikavirta 2007, 420-421, 428

<sup>30</sup> Hirvonen 2011, s. 22

<sup>31</sup> Kolehmainen 2015, s. 8

<sup>32</sup> Kolehmainen 2015, s. 2

Tutkimuksen pääasiallinen tutkimusaineisto koostuu kansainvälisistä ja kansallisista säädöksistä sekä alemman asteisista asetuksista. Tutkimuksessa esitellään kansainväliset ja EU-tasoiset säädökset, jotka ovat ohjanneet Suomen kansallisen lainsäädännön suuntausta. Tutkimus painottuu kansallisen lainsäädännön soveltamiseen ja tulkintaan. Säädöksen tulkinnassa käytetään apuna lainvalmisteluaineistoja sekä oikeuskirjallisuutta. Keskeisessä roolissa lainsäädännön nykytilan onnistumisen tulkitsemisessa ovat ministeriöiden ja viranomaisten raportit, tutkimukset ja selvitykset sekä tuomioistuinten oikeustapaukset. Niiden avulla tuodaan esille vallitsevaa oikeustilaa.

## 2 Mitä on korruptio?

Maailmassa esiintyy korruptiota kaikkialla. Sen torjuminen vaatii kansainvälisiä sitoumuksia ja sopimuksia, joilla valtiot pyrkivät yhdessä toimin torjumaan sen ilmenemistä. Korruptiota esiintyy eri yhteiskunnan tasoilla ja se voi ilmentyä hyvin eri tavoin. Kaikkea korruptiota ei välttämättä edes mielletä korruptioksi vaan esimerkiksi maan tavaksi. Korruptio heikentää turvallisuutta ja taloudellisia intressejä.<sup>33</sup>

Euroopan unionin tavoitteena korruption torjunnassa on varmistaa, että veronmaksajien varat käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla, sekä kitkeä harmaan talouden ja järjestäytyneen rikollisuuden kautta tapahtuvaa terrorismin rahoitusta. Euroopassa korruption ehkäisemisellä on myös tärkeä rooli sisämarkkinoiden toimimisen kannalta, sillä se alentaa investointihalukkuutta ja aiheuttaa yritysten toiminnalle epävarmuutta.<sup>34</sup>

### 2.1 Korruption määritelmä

Mitä korruptio käsitteenä tarkoittaa? Yleinen määritelmä korruptiolle on vaikutusvallan väärinkäyttäminen jonkun edun tavoittelemiseksi. Keinona tavoitteiden saavuttamiseksi ovat epäeettiset tai laittomat toimintatavat, joita henkilö voi asemansa puolesta hyödyntää.<sup>35</sup>

Suomessa korruptiota esiintyy erilaisissa konsepteissa ja usein se ilmenee elinkeinoelämän ja viranomaistoiminnan rajapinnassa osana muuta talousrikollisuutta. Korruptiota esiintyy perusteettomien etuuksien tai lahjuksien antamisena tai ottamisena, suosimisena ja erilaisien eturistiriitojen kautta päätöksentekoprosesseissa. Edelliseen liittyen merkittäväksi riskikohteeksi on noussut epäeettinen päätöksenteon valmistelu

---

<sup>33</sup> Euroopan Unioni n.d. Petokset ja korruptio

<sup>34</sup> Euroopan Unioni n.d. Petokset ja korruptio

<sup>35</sup> Transparency International, What is corruption?; OECD, 2007, s. 20; Peurala & Muttilainen, 2015, s. 15; Salminen, 2015, s. 4

muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella, jota voi esiintyä esimerkiksi kunnallishallinnossa.<sup>36</sup>

Euroopan Parlamentin yleislauselmassa (1995) korruptio kuvataan toimintana, jossa henkilö, joka on julkisessa tai yksityisessä tehtävässä laiminlyö velvollisuutensa, suorittaa tai jättää suorittamatta jonkun tehtävän vastapalveluksena siitä, kun hänelle suoraan tai epäsuorasti tarjotaan taloudellista tai muuta etuutta.<sup>37</sup>

Korruption määritelmään vaikuttaa useat kansainväliset ja alueelliset yleissopimukset, johon Suomi on sitoutunut. Tärkeimmät niistä on Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastainen yleissopimus (2006), OECD:n lahjonnan vastainen yleissopimus (1999) ja Euroopan neuvoston rikos- ja siviilioikeudellinen lahjonnan vastainen yleissopimus (1999). OECD:n yleissopimuksen johdannon mukaan sopimusosapuolet ottavat huomioon lahjonnan esiintymisen kansainvälisissä liikesuhteissa, mukaan luettuna kaupan ja investointien yhteydessä, jota on pidettävä moraalisesti ja poliittisesti huolestuttavana. Korruptio heikentää hyvää hallintoa, talouskehitystä ja kilpailuolosuhteita. Sopimusosapuolet yhdessä katsovat olevansa vastuussa kansainvälisen liiketoiminnan yhteydessä tapahtuvasta lahjonnan torjumisesta.<sup>38</sup>

Suomi on sitoutunut korruption vastaiseen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen (58/2006). Johdanto-osassa kuvataan laajasti korruption ilmenemismuotoja ja sitä, mihin allekirjoittaneet valtiot sitoutuvat ennaltaehkäistäkseen ja tukeakseen korruption selvitystä ja rangaistakseen sen ilmentymistä. Sopimus on kirjoitettu myös melko yleisesti antaen sopimusvaltioille sijaa kansallisen lainsäädännön luomiseksi. Sopimuksessa on korostettu julkisten asioiden ja omaisuuden hoidon huolellisuutta, oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoisuutta ja vastuullisuutta sekä sitoutumaan varanhoidon rehellisyyteen ja korruptionvastaisen kulttuurin edistämiseen.

---

<sup>36</sup> Valtioneuvosto, 2021, s. 2

<sup>37</sup> Peurala & Muttilainen, 2015, s. 14, 17

<sup>38</sup> SopS. s 14/1999, johdanto

Sopimuksen 9 artiklan ensimmäisessä kohdassa on säädetty julkisista hankinnoista ja varanhoidosta siten, että sopimusvaltiot sitoutuvat oikeusjärjestelmänsä periaatteiden mukaisesti ottamaan käyttöön sellaiset hankintajärjestelmät, jotka ovat avoimia, perustuvat kilpailuun, objektiiviseen arviointiin ja toimivat tehokkaasti osana korruption torjuntaa. Ensimmäisen kohdan a-e alakohdissa on lueteltu niitä toimia, joilla varmistetaan asianmukainen julkisten hankintojen järjestäminen.<sup>39</sup> Saman artiklan 2 kohdassa säädetään jälleen julkisten varainhoidon avoimuutta ja vastuullisuutta sekä 3 kohdassa säädetään hankinta-asiakirjojen koskemattomuudesta ja väärentämisen ennaltaehkäisyn merkityksestä.<sup>40</sup>

Määritellessä korruptiota julkisten hankintojen yhteydessä on tärkeää muistaa avoimuus, joka liittyy oleellisesti molempien termien, sekä korruption että avoimuuden merkityksen ymmärtämiseen. Avoimuus tarkoittaa sekä julkisten hankintojen että siinä esiintyvän korruption torjunnan tavoitetta, jolla varmistetaan asianmukainen hankintamenettely ja siihen liittyvä hyvä hallintotoiminta ja johtaminen.<sup>41</sup>

Nämä sopimukset ovat osaltaan olleet vaikuttamassa Suomen lainsäädäntöön mm. lahjusrikosten tunnusmerkistön osalta. Korruptio kuvataan usein asiallisen toiminnan vastakohtana. Poliisin tietoon tulleessa korruptiorikollisuudessa kohtaa usein vastuullinen asema, yksityinen etu ja väärinkäytös.<sup>42</sup> Rikoslaisissa (39/1889, RL) on 14 lahjusrikoksiin viittaavaa pykälää, jossa säädetään virkarikoksien yhteydessä tapahtuvasta lahjonnasta sekä elinkeinoelämän ja poliittisen lahjonnan vaikutuksista.

RL:n 40 luvussa säädellään virkarikoksista, jotka liittyvät korruptiontorjuntaan. Julkisyhteisöjen ja virkahenkilöiden mahdollisuus julkisen vallan käytölle tarvitsee vastapainokseen järjestelmää, jolla turvataan toimien lainmukaisuus. Julkisen vallan käyttö edellyttää valvontaa ja vastuuta. Virkavelvollisuudella ja -vastuulla on luotu

---

<sup>39</sup> Korruption vastainen yhdistyneiden kansakuntien sopimus (58/2006) 9. artikla 1. kohta

<sup>40</sup> Korruption vastainen yhdistyneiden kansakuntien sopimus (58/2006) 9. artikla 2. ja 3. kohta

<sup>41</sup> Salminen, 2015, s. 18

<sup>42</sup> Peurala & Muttilainen, 2015, s. 14

edellytykset ohjata virkatoimintaa, johon kuuluu julkisen vallan käyttöä ja ohjata tarvittaessa yksittäisten virkahenkilöiden käytöstä. Virkarikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat osa erityistä vastuusääntelyä.<sup>43</sup>

Suomen rikosoikeudellisen lahjontasääntelyn taustat ja perusta ovat kansallisia, toisin kuin useimpien kansainvälisrikosoikeudellisten kriminalisointien kohdalla. Suomessa on säädetty rangaistavaksi myös elinkeinotoiminnassa tapahtuva lahjonta, josta on säädetty RL:n 30 luvussa. Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin lahjontasäännösten rangaistusasteikot ovat varsin yhtenäiset Suomessa. Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, ettei yksityisen elinkeinotoiminnan lahjonta ole sen vähemmän moitittavaa kuin julkisen sektorin.<sup>44</sup>

Lahjusrikossäännösten tavoitteena on turvata kansalaisten luottamus virkatoimintaan, riippumattomuuden turvaamiseen, virkatoiminnan laillisuuteen, tasapuolisuuteen ja riippumattomuuteen. Tällöin suojelun kohteena toimii yleiset yhteiskunnalliset edut.<sup>45</sup>

Rikoslain 40 luvun 1 §:n mukaan:

- ” Jos virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle*
- 1. pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi;*
  - 2. ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka*
  - 3. hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä,*
- On tuomittava lahjuksen ottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.*
- Virkamies on myös tuomittava lahjuksen ottamisesta, jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä. ”*

---

<sup>43</sup> Lappi-Seppälä ym. 2022, luku II.28. RL 40: virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset

<sup>44</sup> Kimpimäki 2017, s. 2,4

<sup>45</sup> Kimpimäki 2017, s. 6-7

Rikoslain 40:2 §:ssä on säädetty teon törkeä tekomuoto, ja 3 §:ssä lahjusrikkomuksesta, mikäli 1 ja 2 §:n mukaiset vaatimukset eivät täysin täyty, mutta menettely on omiaan heikentämään viranomaisen toiminnan luottamusta.<sup>46</sup>

Rikoslain 40 luku kuvaa lahjontaa, joka ei kuitenkaan ole synonyymi korruptiolle, mutta se on yksi ilmenemismuoto. Tällöin puhutaan ns. korruption kovasta ytimestä, ilmikorruptiosta.<sup>47</sup> Siihen liittyy kriminalisoidut teot. Lahjonnan ympärillä voidaan nähdä eri tasoisia korruption muotoja, jotka ovat moitteenvaraisia, epäeettisiä ja moraalisesti vääriä. Näin ollen korruptiivinen toiminta ei aina ylitä rikosoikeudellisuuden rangaistavuuden rajaa.<sup>48</sup>

Korruptiota voidaan kuvata piilo- tai rakenteellisena korruptiona, jolloin se on huonoa hallintoa eettisesti ja moraalisesti, eikä tule helposti ilmi.<sup>49</sup> Korruptiolle on vaikea antaa tarkkaa määrittelyä, sillä se voi erota subjektiivisten kokemusten perusteella. Tämän vuoksi korruptio määritelmänä eroaa erilaisissa tutkimuksissa ja selvityksissä, sillä sitä määritellään jatkuvasti muuttuvien yhteiskunnallisten olosuhteiden mukaan. Silti jokainen, joka havaitsee normaaleista säännöistä poikkeavaa käytöstä, tietää sen olevan korruptiota. Kuten aikaisemmin todettiin, korruptio on vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun ja moraalittomuutta, jolloin poiketaan yhteisistä määritellyistä arvoista.<sup>50</sup>

Korruptiivinen käyttäytyminen voi olla aktiivista tai passiivista, ja se hyödyntää julkista tai yksityistä toimintaa loukkaamalla niiden integriteettiä. Kun määrittelemme käsitettä, voimme lähestyä sitä myös seurauksen näkökulmasta. Korruptiolle on tyypillistä, että se uhkaa kansalaisten terveyttä, turvallisuuden tunnetta sekä kokemusta vaikuttaa yhteisten asioiden hoitoon.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Lappi-Seppälä ja muut 2022, luku II.28. RL 40: virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset

<sup>47</sup> Valtiovarainministeriö 2022, s. 6

<sup>48</sup> Peurala & Mutttilainen 2015, s. 14

<sup>49</sup> Valtiovarainministeriö 2022, s. 6

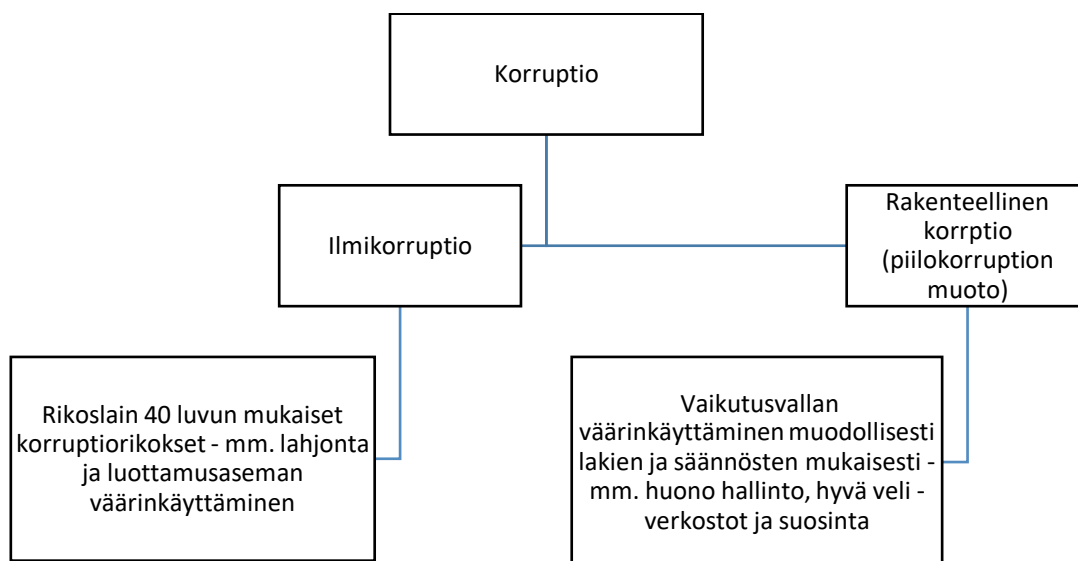
<sup>50</sup> Peurala & Mutttilainen, 2015, s. 14-15

<sup>51</sup> Peurala & Mutttilainen, 2015, s. 14-15; Mutttilainen ja muut 2020, s. 13-14.

Heidenheimerin (1989) jakaa korruption yhteiskunnan eri sektoreiden erityispiirteiden mukaan. Sen mukaan korruptio voidaan jakaa kolmeen osaan:

1. Korruptio virka-aseman väärinkäyttönä eli julkiseen viranhoitoon liittyvä korruption muoto. Tällöin henkilö tekee toiminnallaan poikkeuksen omiin virkatehtäviinsä nähden ja toimii oman edun tavoittelemiseksi.
2. Korruptio tulojen maksimoinnin keinona eli markkinakeskeinen korruptio. Toiminnan tavoitteena on maksimoida saadut tulot.
3. Korruptio yleistä etua vastaan eli julkisiin etuihin liittyvä korruptio. Tavoitteena on hyödyntää yksityistä tahoa yleisen edun nimissä esimerkiksi lainvastaisina tekoina.<sup>52</sup>

Käsitteen määrittelemiseksi korruptiota voidaan havainnollistaa esimerkiksi seuraavalla kuviolla.



**Kuva 1** : Korruption käsite

---

<sup>52</sup> Heidenheimer 1898. s. 8-11.

## 2.2 Miten rakenteellinen korruptio erottuu korruptiosta?

Rakenteellinen korruptio on yksi korruption muoto, kuten edellä olevasta taulukosta voimme nähdä. Rakenteellisen korruption ongelma on sen määritelmässä. Suomessa aihetta on tutkinut paljon Ari Salminen useiden tutkimusten ja selvitysten muodossa. Korruptioon liittyy aina vaikutusvallan väärinkäyttäminen yksityisen edun tavoittelemiseksi ja näin myös rakenteellisessa korruptiossa, mutta se on vielä vaikeammin havaittavissa ja määriteltävissä, sekä näyttää muodollisesti lailliselta toiminnalta.<sup>53</sup>

Salmisen mukaan rakenteellinen korruptio vaikuttaa instituutioiden toimintaan. Toiminnalla vaikutetaan niiden systeemiin ja strategiaan tavoitteisiin mahdollisesti jopa laillisin ja eettisesti hyväksyttävien tavoin. Tällöin rakenteellinen korruptio vaikuttaa pitkällä tähtäimellä negatiivisesti instituution tavoitteiden saavuttamiseen tai pahimmillaan vie sen pois alkuperäisestä tavoitteestaan. Rakenteellinen korruptio viittaa myös eri toimijoihin liittyviin kysymyksiin. Kun poliitikko, elinkeinoelämän edustaja tai julkinen toimija käyttää julkista valtaa omien henkilökohtaisten päämääriensä saavuttamiseksi, saattaa kyse olla rakenteellisesta korruptiosta. Julkisen edun nimissä tai osana poliittisten etujen vaihdantaa tehdyt toimet ja toiminnan taustakysymykset voivat jossain tapauksissa täyttää rakenteellisen korruption määritelmän. Tavoitteena voi olla poliittisten etujen hankinta, monopolit tai valtionjohdon keskittyminen.<sup>54</sup>

Edellä mainittujen toimijoiden verkostosuhteiden kautta voidaan käyttää valtaa erilaisiin hallinnollisiin rakenteisiin, esimerkiksi aiheuttaen vallan keskittymistä. Salmisen mukaan johtavilla päätöksentekijöillä on valta vaikuttaa, ja mikäli valtaa käytetään väärin, laillisuuden perusteet heikkenevät. Elinkeinoelämässä taas salaiset yrityskartellit voivat vaikuttaa kilpailuun, jolloin julkiset hankinnat ja kilpailu kärsivät.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Salminen 2015, s. 22, Salminen 2023, s. 25

<sup>54</sup> Salminen 2015, s. 18-20, Salminen 2023, s. 26

<sup>55</sup> Salminen 2015, s. 20

Salminen mukaan erityistä tarkastusta ja valvontaa tarvitaan silloin, kun korruption riski näkyy julkisten varojen väärinkäyttönä tai varojen vääristeltynä tietona.<sup>56</sup> Markkinoiden kilpailua ja kartelleja pyritään valvomaan aluehallintovirastojen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimesta.

Rakenteellisen korruption tulkintaan vaikuttaa tulkitsejan omat moraalikäsitteet oikeasta ja väärästä. Rakenteellisessa korruptiossa toimitaan usein yhteisten pelisääntöjen tai lakien mukaisesti. Varsinainen harkinta eettisesti oikeasta toimintatavasta alkaa vasta sitten, kun säännökset eivät anna enää ratkaisuja.<sup>57</sup> Sen vuoksi puhutaan rakenteellisesta korruptiosta, sillä sen muoto ilmenee esimerkiksi hyvä veli -verkostoina laillisen toiminnan puitteissa. Esille nousee usein myös termi ”maatapa”, joka viittaa samaan laillisen toiminnan piiriin. Tällöin säännöksiä ja laillisia toimia käytetään toiminnassa epäasiallisesti tai luottamusta heikentävällä tavalla hyödyksi.<sup>58</sup> Yksilön korruptiiviset toimet eivät ole aina suoraviivaisia ja siihen voi vaikuttaa epätarkat ohjeistukset ja ”näin on aina tehty” -tyyppiset perusteet.<sup>59</sup>

Korruption määritelmä on vaikea sen laajuuden vuoksi. Jokainen yksilö ymmärtää, mistä korruptiossa on kysymys, mutta tarkemmin määriteltäessä sen rajoja on vaikea havainnoida. Salminen määrittelee rakenteellisen korruption seuraavalla kaavalla<sup>60</sup>: ”*Rakenteellinen korruptio (structural corruption) = vallan väärinkäyttö (abuse of power) + rankaisematta jättäminen (impunity) – kansalaisosallistuminen (citizen participation).*”

Salminen täydentää rakenteellisen korruption määritelmää tutkimuksessaan, että se kohdistuu erityisesti instituutioihin ja järjestelmiin, ja sitä hyödyntää niihin kytkeytyneet henkilöt. Se voi vaikuttaa pahimmillaan demokraattisen yhteiskunnan toimintaan

---

<sup>56</sup> Salminen 2023, s. 28

<sup>57</sup> Salminen & Mäntyselä 2013, s. 11

<sup>58</sup> Salminen & Mäntyselä 2013, s. 14

<sup>59</sup> Salminen 2023, s. 30

<sup>60</sup> Salminen 2015, s. 22

esimerkiksi heikentämällä hyvää hallintotoimintaa ja horjuttamalla yleistä luottamusta instituutioita ja organisaatioita kohtaan. <sup>61</sup>

Suomelle on ominaista rakenteellinen korruptio sen vuoksi, että pienenä maana ihmiset tuntevat toisensa eri yhteyksien kautta, jolloin palveluksia vaihdetaan henkilöstösuhteiden kautta ilman vastinetta. Tähän ilmiöön eivät RL:n lahjusrikossäännökset ylety. Yksityisellä sektorilla palvelusten vaihto on yleistä, eikä siihen ole sovellettavissa muita RL:n säädöksiä. Virkamiesten osalta arvioitavaksi voi tulla muut virkarikossäännökset. <sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Salminen 2015, s. 23, Salminen 2023, s. 25-26

<sup>62</sup> Kimpimäki 2017, s. 13

### 3 Julkiset hankinnat ja korruptio

Julkiset hankinnat on todettu useissa eri tutkimuksissa yhdeksi korruptiolle altteimmaksi osa-alueeksi Suomessa.<sup>63</sup> Hankinnoissa on tunnistettu eri osa-alueita, joissa epäasiallisen vaikuttamisen mahdollisuus on merkittävämpi. Hankintaprosessissa on useita eri vaiheita, joissa esiintyy korruption riski. Riskitekijät asettuvat hankintatarpeen kartoituksesta aina hankinnan jälkeiseen aikaan eli uusien hankintojen toteutumiseen.<sup>64</sup>

#### 3.1 Sääntelyn tavoitteet

Hankintadirektiivin 2014/24/EU taustalla on mm. Eurooppa 2020 -strategia, jonka yhtenä tavoitteena on saada aikaan kestävä, älykästä ja osallistavaa kasvua, sekä varmistaa julkisten varojen tehokas käyttö. Uusi direktiivi pyrkii mahdollistamaan pk-yritysten osallistumisen julkisiin hankintoihin ja lisäämään tällä tavoin kilpailua ja julkisten varojen tehokasta käyttöä. Samalla se mahdollistaa julkisten hankintojen toimivan yhteisten yhteiskunnallisten tavoitteiden tukijana. Lainsäädännöllä on pyritty tukemaan Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä täsmentämällä käsitteistöä ja sääntelyn peruslähtökohtia.<sup>65</sup>

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaa yksinomaan lain mukaisiin, hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, sekä niiden on suojattava oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain oikeusperiaatteet on otettava huomioon hankintalain oikeusperiaatteiden rinnalla julkisissa hankinnoissa sekä korruption torjunnassa yleisesti. Selkeästi laadit

---

<sup>63</sup> kts. esim. Mansikka 2014, s. 33; Peurala & Muttilainen 2015, s. 28; Salminen 2015, s. 28; Valtioneuvosto 2021, s. 24; Oikeusministeriö 2022, s. 9; Valtiovarainministeriö 2023, s. 22

<sup>64</sup> kts. Peurala & Muttiainen 2015; s. 31. Salminen 2015 s. 42;

<sup>65</sup> Neuvoston direktiivi 2014/24/EU, johdanto-osa 2 kappale

tu tarjouspyyntö sekä vertailuperusteet varmistavat tarjoajien tasapuolisen kohtelun sekä vertailun. Korruptiivinen toiminta voi näin ollen ilmetä esimerkiksi siten, että edellä mainitut vertailu- tai perusteluvollisuus laiminlyödään. Suosiminen voi osoittautua tällöin tarjouspyynnön vertailukriteerien asettamisella siten, että se suosii tiettyä toimittajaa. Myös puutteellinen vertailu arviointikriteereissä tai perusteeton suorahankinta voi olla korruptiota.<sup>66</sup>

Kansallisen hankintalain 2.1 §:ssä säädetään lain tavoitteista, jonka mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen tehokasta käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluita, tavaroita ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa.

Hankintalain 3 §:ssä on säädetty julkisten hankintojen periaatteista, jotka ovat tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Sen mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintaan osallistuneita tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottavasti. Toisen momentin mukaan, mikäli hankintaan osallistuu hankintayksikön organisaatioon kuuluva, sen omistama tai toinen hankintayksikkö, on sitä kohdeltava samoin kuin muita ehdokkaita.

HE 108/2016 mukaan lain tavoitteiden osalta on todettu, että hankintalain uudistuksen tavoitteena on ollut edistää asianmukaisten toimintatapojen noudattamista, kuten harmaan talouden torjuntaa ja korruptiota. Esityksen tavoitteena on muun ohella ollut tehostaa hankintalainsäädännön noudattamista, edistää avoimen ja syrjimättömyyden hankintaperiaatteiden noudattamista sekä perustaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle hankintalain noudattamisen valvontatehtävä.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Oikeusministeriö 2022, s. 43

<sup>67</sup> HE 108/2016 vp s. 32

Julkisissa hankinnoissa on usein kyse riippuvuussuhteiden aiheuttamasta korruptiosta, sillä tarjoajia on vähän, hankintasopimukset pidetään salaisina<sup>68</sup> ja osallistuminen on rajallista. Tällöin hankintaprosessi aiheuttaa myös korkeita transaktiokustannuksia, sillä epäasiallisen vaikuttamisen keinot pyritään salamaan muilla toimin. Eettisyys nousee esille julkisten hankintojen korruptiossa, jolloin puhutaan rakenteellisen korruption ilmenemisestä. Korruptio ilmenee julkisten hankintojen yhteydessä esimerkiksi käytetyistä ”voitelurahoista” sekä julkisen ja yksityisen organisaation keskinäisinä taloudellisinä etuina. Tällöin kilpailu voi rajoittua ja estää yksittäisen yksityisen organisaation intressejä päästä julkisten hankintojen markkinoille.<sup>69</sup>

Erialaisten korruptiomuotojen esiintyminen riippuu paljon yhteiskunnallisesta tilanteesta, ja ne muuttuvat ajan myötä. Kuten aikaisemmin todettiin, rakenteellisen korruption tulkinta on jossain tapauksissa myös yksilön kokemuksiin perustuvaa. Sen vuoksi sen ilmenemistä voi olla myös vaikea täysimääräisesti analysoida. Tässä tutkimuksessa tuodaan esille useissa eri tutkimuksissa yleisimmin ilmentyneitä julkisten hankintojen korruption muotoja.<sup>70</sup>

### **3.2 Hankintalain oikeusperiaatteiden vaikutus korruption torjunnassa**

Hankintalain 3.1 §:n mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osapuolia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä noudatettava avointa toimintaa suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintalain 3.2 §:ssä todetaan, että mikäli tarjouskilpailuun osallistuu hankintayksikön organisaatioon kuuluva yksikkö, on tätä kohdeltava samoin kuin muita ehdokkaita tai tarjoajia.

Kolmannessa pykälässä on säädetty julkisten hankintojen periaatteet, jotka toimivat hankintalain soveltajan apuvälineenä koko hankintaprosessin ajan. Hankintaperiaatteet

---

<sup>68</sup> kts. KHO 2023:7

<sup>69</sup> Salminen 2015 s. 38

<sup>70</sup> kts. esim. Mansikka 2014, s. 33; Peurala & Muttilainen 2015, s. 28; Salminen 2015, s. 28; Valtioneuvosto 2021, s. 24; Oikeusministeriö 2022, s. 9; Valtiovarainministeriö 2023, s. 22;

on otettava huomioon myös kynnsarvon alittavissa hankinnoissa. Edellä esitetyn kansallisen lainsäädännön 3 § perustuu hankintadirektiivin 18 artiklaan, jonka mukaan hankintaviranomaisten on kohdeltava toimittajia yhdenvertaisesti, syrjimättä ja noudatettava toimissaan avointa ja oikeasuhtaisia toimia. Hankintadirektiivin ja -lain mukaan julkisia hankintoja ohjaavat tärkeimpinä tasapuolisuus- ja syrjimättömyys-, avoimuus- ja suhteellisuusperiaate.<sup>71</sup>

Hankintalain periaatteet pohjautuvat unionin perustamissopimukseen sekä tuomioistuinkäytäntöön.<sup>72</sup> Hankintalaista ei löydy vastausta kaikkiin kysymyksiin, jolloin soveltajan on kiinnitettävä huomiota edellä mainittuihin hankintaperiaatteisiin ja lainsäädännön tarkoitukseen ja tavoitteisiin. Uusi hankintalaki on keventynyt kansallisissa hankinnoissa edelliseen lakiin julkisista hankinnoista (348/2007) nähden, joten tämä korostaa hankintaperiaatteiden merkitystä ohjaavana keinona.<sup>73</sup>

Periaatteista on säädetty myös yleislakina tunnetussa hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisten, eli hankintayksikön toimintaa ohjaa myös julkisuuslain 3 §. Sen mukaan viranomaisen on toiminnassaan toteutettava avoimuutta sekä annettava yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisten varojen käyttöä, muodostaa mielipiteensä, vaikuttaa vallan käyttäjiin sekä valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Hankintalain 5 §:ssä määritellään lain hankintayksikkö käsitettä, johon hankintalakia sovelletaan. Sen mukaan laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat:

- 1) valtion, hyvinvointialueiden, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;
- 2) evankelisluterilainen- ja ortodoksinen kirkko, niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;
- 3) valtion liikelaitokset

---

<sup>71</sup> Eskola ym. 2017, s. 34

<sup>72</sup> HE 108/2016 vp, s. 73

<sup>73</sup> Eskola ym. 2017, s. 33

- 4) julkisoikeudelliset laitokset ja
- 5) jotkin muut yksiköt, jotka ovat saaneet hankinnan tekemiseksi yli puolet tukea 1–4 kohdassa mainitulta hankintayksiköltä.

Hankintalain 5.2 §:ssä määritellään tarkemmin valtion liikelaitos -käsitettä.

### 3.2.1 Tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu

Euroopan perustamissopimuksen 12 artiklassa säädetään syrjimättömyyden kiellosta. Artikla käsittää laajasti kaikenlaisen syrjinnän, ja sitä voidaan soveltaa myös julkisiin hankintoihin. Artiklan mukaan samanlaisia asioita on käsiteltävä samalla tavalla, ellei erilaista kohtelua voida perustella. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tätä syrjimättömyyden olettamusta on sovellettu myös tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen, kilpailun ja markkinoiden avoimuuteen, tasapuoliseen kohteluun sekä suhteellisuuteen.<sup>74</sup>

Hallituksen esityksen mukaan hankintalain 3 §:n syrjimättömyyden periaate pohjautuu Euroopan unionin perustamissopimuksen 12 artiklaan ja hankintadirektiivin 18 artiklaan.<sup>75</sup> Hankintadirektiivin mukaan julkisissa hankinnoissa on kohdeltava asiaan osallistuvia syrjimättömästi ja tasapuolisesti sekä noudatettava menettelyssä avointa ja oikeasuhtaista tapaa toimia.<sup>76</sup>

Syrjimättömyysperiaate on keskeinen Euroopan sisämarkkinoiden toiminnan näkökulmasta, ja se ilmenee useissa eri perussopimuksen artikloissa. Se kohdistuu erityisesti jäsenvaltioihin, mutta myös EU-toimielimiin, laitoksiin, elimiin ja yksityisiin luonnollisiin ja oikeushenkilöihin. Periaatteen mukaisesti toisen jäsenvaltion kansalaisia tai oikeushenkilöitä ei voi kohdella eri tavalla kuin oman maan. Tämä aktualisoituu erityisesti kilpailutilanteissa EU-oikeudessa sen sisämarkkinoilla. Syrjimättömyysperiaatteesta huolimatta SEUT 18 artikla ei estä kansallisessa

---

<sup>74</sup> Eskola ym. 2017, s. 36

<sup>75</sup> HE 108/2016 vp, s. 75

<sup>76</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU 2014 (18)

lainsäädännössä tiukempaa sääntelyä esimerkiksi kelpoisuusehtojen määrittelyssä, mikäli se on suhteellista tavoiteltuun päämäärään nähden, eikä se häiritse tai loukkaa sisämarkkinoiden toimintaa.<sup>77</sup>

Hankinnan suunnitteluvaiheessa käydään usein markkinavuoropuhelua tai tiedusteluja potentiaalisten tarjoajien kanssa. Suunnitteluvaiheeseen, esiselvitykseen tai vastaavaan osallistuneen tarjoajan edellytykset kilpailuun voi olla rajatummat kuin tarjouspyynnön jättämisen jälkeen osallistuneen tarjoajan. Vuoropuhelu tarjoajien kanssa ennen hankintaa ei saa johtaa syrjimättömyyden tai avoimuuden periaatteen vaarantumiseen. Tämä voisi näkyä esimerkiksi siten, että tarjouspyyntö muodostuu tiettyä yritystä suosivaksi tai jonkun yrityksen poissulkeväksi. Arviointi tämän suhteen voi olla kuitenkin hyvin haastavaa.<sup>78</sup>

### 3.2.2 Avoimuus

Avoimuuden periaate liittyy samaan perustamissopimuksen 12 artiklaan, jonka mukaan sisämarkkinoilla on toteutettava avointa kilpailua. Hankintadirektiivin johdanto-osion ensimmäisessä kohdassa tuodaan esille, että julkisten hankintojen on noudatettava avoimuuden periaatteita.<sup>79</sup> Myös hallintolain ja julkisuuslain säännökset viittaavat yleisesti hallinnon avoimuuteen koskeviin vaatimuksiin viranomaisten toimissa. Hankintamenettelyssä avoimuudella viitataan hankintamenettelyn tietojen julkisuuteen, niistä ilmoittamiseen ja tiedottamiseen, sekä tarjouskilpailun ratkaisemiseen ja muiden hankinnan asiakirjojen julkisuuteen.<sup>80</sup>

Hankintalain 138.1 §:ssä säädetään, että hankinta-asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia, jos hankinnan tekee julkL:n 4 §:ssä määritelty viranomainen tai muu hankintayksikkö, johon on muun lain perusteella sovellettava julkL:n säädöksiä.

---

<sup>77</sup> Raitio 2013, s. 286-287

<sup>78</sup> Eskola ym. 2017, s. 323 kts, myös. HE 108/2016 s. 164; MaO:771/14

<sup>79</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU 2014 johdanto-osan 1. kappale

<sup>80</sup> Eskola ym. 2017, s. 34

Hankintalain 138.2 §:n mukaan muun kuin 1 momentissa määritellyn hankintayksikön asiakirjajulkisuuteen sovelletaan, mitä julkL:n asianosaisten oikeudesta asiakirjoihin säädetään. Tällöin hankintojen asiakirjojen julkisuus koskee vain tarjouskilpailuun osallistuneita muita tarjoajia.

Perustuslain 12 §:n sekä julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömyyden vuoksi lailla rajoitettu (julkisuusperiaate). Jokaisella on oikeus saada julkinen asiakirja. Julkisuuslain 6.1.3 §:n mukaan viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi, kun hankintaa, urakkaa samoin kuin muuta tarjousten perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskeva tarjouksen täydennyspyyntö ja tarjousasiakirjan käsittelyä varten laaditut selvitykset ja muut asiakirjat kuten sopimus asiassa on tehty, ellei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta, taikka muusta tiedonsaantia koskevasta rajoituksesta muuta säädetä.

Hankinnoissa avoimuus ja julkisuus liittyy toisiinsa. Julkisten hankintojen avoimuus on tärkeää korruption torjunnan kannalta, koska julkisissa hankinnoissa liikkuu merkittävä määrä julkisia varoja.<sup>81</sup> Korkein hallinto-oikeus on linjannut vuosikirjaratkaisussaan 2023:7, jossa oli kyse osakeyhtiömuotoisen yhteishankintayksikön tekemän hankinnan hankinta-asiakirjojen julkisuudesta, ettei yhteishankintayksikkö käytä julkista valtaa julkL:n 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla, joten asiakirjoihin ei sovelleta julkisuuslain säädöksiä.

82

Näin ollen julkisen sektorin omistamiin yksityisoikeudellisiin organisaatioihin syntyy läpinäkyvyysvaje julkisuusperiaatteen näkökulmasta, ja siten julkisten varojen käyttöä ja korruptiota ei voida valvoa ulkopuolelta käsin tehokkaasti. Asiaa käsitellään tarkemmin tutkimuksen viimeisessä pääluvussa.

---

<sup>81</sup> Halonen 2018, s.54

<sup>82</sup> KHO 2023:7, kohta 37

### 3.2.3 Suhteellisuus

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Hankinnoissa on asetettava tarjouspyynnön vaatimukset siten, että ne vastaavat tosiasiallisia tarpeita, ja ovat oikeassa suhteessa tavoitteiden kanssa. Tarjouspyynnön sisältö ja ehdot eivät myöskään saa olla kohtuuttomia hankinnan laatuun nähden tai asettaa kohtuuttomia liikevaihtovaatimuksia.<sup>83</sup>

Myös suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta on säädetty EU tasolla perussopimuksissa (SEU 5(4) artiklan EY 5(3) artikla) ja mm. hankintadirektiivin johdanto-osan ensimmäisessä kappaleessa, jossa myös muista hankinnan periaatteista säädetään.<sup>84</sup> Nykyisessä kansallisessa hankintalaissa on korostettu suhteellisuusperiaatteen merkitystä sen vuoksi, että edelliseen lakiin nähden sääntelyä kevennettiin terveys- ja sosiaalipalveluiden, sekä muiden erityispiirteitä sisältävien hankintojen suhteen. Näin on haluttu keventää ja varmistaa periaatteiden merkitystä arvoltaan vähäisissä tai muita erityispiirteitä sisältävissä hankinnoissa.<sup>85</sup>

Suhteellisuusperiaatteen Eurooppa tasoinen tulkinta ei tule käyttöön suoraan yksityisten lukuun. Kansallinen jäsenvaltio voi pyytää EU-tuomioistuimelta tulkintasuosituksia suhteellisuusperiaatteen tulkinnasta. Sen soveltaminen edellyttää, että jäsenvaltion viranomaisella on ollut harkintavaltaa päätöksenteossa. Toisena edellytyksenä on, että suhteellisuusperiaatteen takia viranomaisen päätös on vaikuttanut yksityisen oikeuksiin.

<sup>86</sup>

Kansallisen hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta suhteellisuusperiaatteeseen liittyy eri intressien tasapainoisen suhteen saavuttamiseen. Periaate on voitu katsoa luonteeltaan

---

<sup>83</sup> Eskola ym. 2017, s. 35

<sup>84</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU 2014 johdanto-osan 1. kappale

<sup>85</sup> HE 180/2016 vp. s. 74

<sup>86</sup> Raitio 2013, s. 317-318

julkisen vallan käytön ja lainsäädännön rajoittavaksi tekijäksi. Oikeuskirjallisuudessa suhteellisuutta on arvioitu myös suhteellisuus- ja tarpeellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Suhteellisuusvaatimus viittaa siihen, että viranomaisen tulee käyttää vain sellaisia keinoja, joilla tavoite voidaan saavuttaa. Tarpeellisuusvaatimuksen mukaisesti toiminnalla on objektiivisesti arvioiden merkitystä, ja keinoista valitaan se, joka rajoittaa vähiten yksityisen oikeuksia.<sup>87</sup>

Hankinta-Suomen selvityksessä toiseksi yleisempänä esteenä julkiseen kilpailutukseen osallistumiselle on pidetty kohtuuttomia vaatimuksia. Vastaajista noin 60 % kokivat, että tarjouspyynnöissä esiintyy kohtuuttomia referenssivaatimuksia tarjoajan kokemukselle tai henkilöstölle. Tarjoajien kokemusten perusteella tarjouspyyntöjen referenssivaatimukset ovat usein kohtuuttomia hankinnan arvoon tai vaatimuksiin nähden. Lisäksi vastauksissa oli kyseenalaistettu hankintayksiköiden vaatimuksia siitä, että tarjoajalle on asetettu vaatimuksena jo toteutettu vastaava hankinta julkiselle sektorille, eikä yksityiselle sektorille toteutettu hankinta sovellu vaatimuksiin. Näin ollen julkisen hankinnan toteuttaja kaventaa kilpailua jo tarjouspyyntövaiheessa.<sup>88</sup>

### 3.3 Korruption ilmenemisen riskialueet

Seuraavat riskialueet ovat tunnistettu useammasta tutkimuksesta, jotka ovat käsitelleet korruption ilmentymistä Suomessa ja julkisissa hankinnoissa. Päälähteinä on käytetty Peuralan ja Muttiaisen poliisiammattikorkeakoulun tutkimusta (2015) korruption ilmentymistä Suomessa. Sen lisäksi Mansikan (2014) artikkelia virkavastuusta, joka käsittelee virkavastuun ulottumisesta sen ulkoistettuun toimintaan ja epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksenteossa. Tämän lisäksi uudempina lähteinä on käytetty Oikeusministeriön tuottamia selvityksiä, joita esimerkiksi Kiviaho ja Knuutinen (2022) ovat kirjoittaneet kunnallishallinnon korruptiontorjunnasta. Kolmantena päälähteenä on

---

<sup>87</sup> Kulla & Salminen 2024, s. 127-128

<sup>88</sup> Hankinta-Suomi 2023, s. 11-12

käytetty Hankinta-Suomen selvityksiä tarjoamisen haasteista (2023), jossa toteutettiin kyselytutkimus hankintoihin osallistuneille yrityksille. Seuraavaksi on esitelty ne korruption riskialueet, jotka ovat yleisimmin toistuneet eri tutkimuksissa. Kuten aikaisemmin todettiin, korruptio esiintyy aina eri tavalla, eri ympäristöissä, hyödyntäen erilaisia niiden ominaisuuksia.

### **3.3.1 Kaksoisroolit ja esteellisyys**

Salminen tuo rakenteellisen korruption selvityksessään esille yksilöiden välisten suhteiden kautta syntyvän korruption riskin. Tähän liittyy hyvä veli -verkostojen kautta syntyneet suhteet, joka on vahva rakenteellisen korruption merkki. Tämä ilmenee esimerkiksi siten, että julkisen organisaation toteuttama rakennusurakka myönnetään yhtiölle, jossa jollain viranhaltijalla tai luottamushenkilöllä on vaikutusvaltaa tai päätöksentekovaltaa. Todellinen korruptio tapahtuu siis odotetusta voitosta tai edusta, joka tulevaisuudessa hyödyntää hankinnan voittaneen yhtiön etua.<sup>89</sup>

Edellä esitetty korruptio voi olla tyypillistä kunnallishallinnossa, sillä samoilla henkilöillä voi olla monia eri asemia, toimivaltuuksia tai muuta vaikutusvaltaa kunnallisiin organisaatioihin, sekä yksityisten organisaatioiden elimissä. Tällöin syntyy riski, että hankintoja ei kilpailuteta yhtä tehokkaasti, tai tarjoajia ei kohdella tasapuolisesti ja syrjimättömästi.<sup>90</sup> Mikäli viranhaltija tai luottamushenkilö osallistuisi tällaisen hankintapäätöksen tekemiseen, olisi kyse esteellisestä tilanteesta.

Kuntalaki ja hallintolaki säätelevät esteellisyydestä. Hallintolain 29 §:n mukaan esteellisyyden tunnistaminen ja arvioiminen on viranhaltijan, luottamushenkilön tai työntekijän omalla vastuulla. Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, mikäli hän on esteellinen. Esteellisyydestä säädetään tarkemmin HL 27-30 §:ssä. Kuntalain 97 §:n mukaan valtuutettu on

---

<sup>89</sup> Salminen 2015 s. 40

<sup>90</sup> Oikeusministeriö 2022 s. 38

valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä, taikka hänen HL:n 28 §:n 2 ja 3 mom. tarkoitettua läheistään.

Säännökset velvoittavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt ottamaan esteellisyytensä huomioon itse, ilmoittamaan siitä, sekä ottamaan tarvittaessa sen huomioon asioiden käsittelyssä. Näin ollen esteellisyyden ilmoittaminen ja huomioiminen on jokaisen omalla vastuulla.<sup>91</sup> Oikeusministeriön mukaan sidonnaisuuksien kartoittaminen ja dokumentointi hankintoja tekevien virkamiesten tai työntekijöiden osalta olisi hyödyllistä. Tämä mahdollistaisi eturistiriitojen paremman havainnoinnin, sekä epäasianmukaisten vaikuttamispyrkimysten tunnistamisen.<sup>92</sup>

Kuntalain uudistuksen yhteydessä vuonna 2015 säädettiin 84 §, joka velvoittaa kunnan luottamushenkilön tai viranhaltijan tekemään sidonnaisuusilmoitus omista johtotehtävistään ja luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Sidonnaisuuksien ilmoittamisen taustalla on pyrkimys lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kunnallisessa päätöksenteossa, jonka tavoitteena on turvata kuntalaisten luottamus riippumattomaan päätöksentekoon. Tiedot kerätään sidonnaisuusrekisteriin, jonka myötä esteellisyyden valvontaan saadaan lisää julkista kontrollia.<sup>93</sup>

Aikaisemman kuntalain (365/1995) 32.2 §:ssä säädettiin kunnan toimielimen mahdollisuudesta esittää luottamushenkilölle pyyntö selvityksestä, jossa on tuotu esille seikkoja, joilla voi olla vaikutusta esteellisyyden tai vaalikelpoisuuden arvioinnissa. Se ei kuitenkaan mahdollistanut tietojen keräämistä.<sup>94</sup>

Näin ollen korruptiivisen verkoston paljastuminen on nykyisin hieman todennäköisempää kuin aikaisemman kuntalain yhteydessä. Siitä huolimatta

---

<sup>91</sup> Harjula & Prättälä 2015 s. 542

<sup>92</sup> Oikeusministeriö 2022, s. 44

<sup>93</sup> HE 268/2014 vp. s. 199-200

<sup>94</sup> Harjula & Prättälä 2015 s. 542

tutkimuksissa on ilmennyt, että edelleen kunnallisiin päätöksentekijöihin kohdistetaan epäasiallista vaikuttamista taloudellisten intressien edistämiseksi erilaisten sidonnaisuuksien ja suhdetoimintojen kautta.<sup>95</sup>

Kunnissa ja hyvinvointialueilla korruptiivisia tilanteita voi ilmetä sidonnaisuuksien vuoksi tarjouspyynnön ehtojen määrittelyssä tai tarjousten arvottamisen yhteydessä. Tällöin sidonnaisuuksista tai epäasiallisen vaikuttamisen takia syntyy tarjouspyyntö, joka kohdistuu vain tiettyyn osaan tarjoajista.<sup>96</sup>

Kuten aikaisemmin todettiin, hyvä veli -verkostojen kautta tapahtuvaa korruptiota ilmenee julkisissa hankinnoissa. Tämä voi ilmetä esimerkiksi siten, että sama tarjoaja valitaan aina uudestaan toteuttamaan julkisen hankinnan alaista tavaraa tai palvelua. Selvityksissä on tuotu esille, että tällöin tarjoaja voi käyttää esimerkiksi laskutusta tai tarjoamaansa konsulttitoimintaa hyväkseen meneillään olevissa tai tulevilla kilpailutuksissa.<sup>97</sup> Tällöin käytetään sisäpiirin kautta saatua tietoa hyväksi, ja se voi tuoda merkittävää etua.

### 3.3.2 Markkinakartoitus

Markkinakartoitus ja tarjouspyynnön suunnittelu on prosessin vaiheita, joissa viranhaltijat ja virkamiehet voivat käyttää laajaa harkintavaltaa hankinnan määrittelyn suhteen, jolloin epäasiallisen vaikuttamisen mahdollisuus voi syntyä.<sup>98</sup> Hankintayksikkö voi suorittaa markkinakartoitusta ennen hankinnan toteuttamista, ja antaa toimittajille tietoa hankintaa koskevista suunnitelmista ja vaatimuksista. Markkinakartoitus voi olla molempien osapuolien kannalta hedelmällistä yhteistyötä parhaimmillaan, mutta siinä on tunnistettu olevan epäasiallisen vaikuttamisen mahdollisuus. Markkinakartoituksen yhteydessä on havaittu, että valmisteluun osallistuva kilpailija voi pyrkiä käyttämään

---

<sup>95</sup> Valtiovarainministeriö 2023 s. 24

<sup>96</sup> Mansikka 2024, s. 33

<sup>97</sup> Oikeusministeriö 2022, s. 45

<sup>98</sup> Mansikka 2024, s. 33-34

epäasiallisia keinoja tai muuta vaikutusvaltaa tilaajaan. Viranhaltijalla voi olla laaja harkintavalta hankinnan tarpeellisuuden suhteen, kuten mitä tilataan ja kuinka paljon.<sup>99</sup>

Hankintalain 9 luvun 65 §:ssä säädetään markkinakartoituksesta. Ensimmäisen momentin mukaan hankintayksikkö voi ennen hankintamenettelyn aloittamisesta tehdä markkinakartoituksen, jossa se kertoo toimittajille tulevasta hankinnasta ja sen suunnitelmista sekä vaatimuksista. Toisen momentin mukaan markkinakartoituksessa voidaan käyttää asiantuntijoita, viranomaisia tai toimittajia. Eri tahojen neuvoja voidaan käyttää hyväksi hankinnan suunnittelussa ja toteutuksessa, mutta markkinakartoitus on tehtävä avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatetta vaarantamatta.

Hankintalain 66 §:ssä säädetään erikseen hankintaan osallistuvan ehdokkaan tai tarjoajan asemasta, joka on osallistunut markkinakartoitukseen. Sen mukaan hankintayksikön on varmistettava, ettei markkinakartoitukseen osallistuneen tarjoajan tai ehdokkaan asema suunnittelussa vääristä kilpailua. Tämä pykälä on uusi vanhaan hankintalakiin nähden ja se perustuu hankintadirektiivin 41 artiklaan.<sup>100</sup>

Uuden hankintalain hallituksen esityksessä (108/2016 vp.) tuodaan esille, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarjouksen valmisteluun osallistuneen ehdokkaan kohtelu voi johtaa syrjimättömyyden periaatteen vaarantumiseen. Esityksessä on tuotu esille hankintadirektiivin 41 artiklan mukainen esimerkki siitä, miten hankintayksikkö voi varmistaa hankintaperiaatteiden toteutumisen näissä tapauksissa. Sen mukaan hankintayksikkö noudattaa hankintaperiaatteita, mikäli se toimittaa sellaisen tiedon muille tarjoajille ja toimittajille, jonka hankintaan osallistunut taho on saanut hankinnan suunnittelussa, ja joka on vaikuttanut hankinnan tarjouspyyntöön. Näin hankintayksikkö varmistaa kaikkien toimittajien tasapuolisen aseman, sekä avoimen ja syrjimättömän kohtelun.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Mansikka 2014, s. 33-35

<sup>100</sup> HE 108/2016 vp. s. 163

<sup>101</sup> HE 108/2016 vp. s. 164

### 3.3.3 Tarjouspyynnön räätälöinti ja arviointikriteerit

Korruptio voi ilmetä kilpailutuksen suunnitteluvaiheessa siten, että hankinnan kelpoisuusehtojen ja arviointikriteerit ovat määritelty tiettyä toimijaa suosivaksi.<sup>102</sup> Kuten aikaisemmin todettiin, hankinta-Suomen tutkimuksessa (2023) käy ilmi, että tarjoajat kokivat yleisimmäksi esteeksi julkisiin hankintoihin osallistumisessa sen, että tarjouspyynnöt ovat kohdistettu tietyille toimijoille. Noin 61 % vastaajista ilmoitti suurimpana esteenä tarjoamiselle sen, että tarjouspyyntö on suosinut liikaa tiettyä toimittajaa. Toiseksi yleisimmäksi esteeksi ilmoitettiin kohtuuttomat vaatimukset. Hankinta-Suomen tutkimuksessa tuodaan esille, miten tarjoajien kokema suosinta tiettyä toimittajaa kohtaan vaikuttaa kilpailuun ei toivotulla tavalla, ja siten vaikuttaa tuotteen tai palvelun hinnan muodostumiseen.<sup>103</sup>

Hankintalain 67 §:n mukaan tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja sen liitteet on laadittava niin selvästi, että niiden perusteella voidaan antaa vertailukelpoisia tarjouksia. Toisen momentin mukaan, mikäli tarjouspyyntö ja hankintailmoitus poikkeavat toisistaan, noudatetaan hankintailmoituksen vaatimuksia. Hankintalain 68 §:ssä on tarkemmin säädetty tarjouspyynnön sisällöstä, joita on 12 eri kohtaa.

Tarjouspyynnön saatavuudesta on säädetty lain 69 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan tarjouspyyntö, neuvottelukutsu tai niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat on asetettava sähköisesti saataville ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan. Asiakirjat on oltava saatavilla siitä päivästä lukien, kun hankintailmoitus on julkaistu. Lainkohta on uusi vanhaan hankintalakiin nähden ja se perustuu hankintadirektiivin 53 artiklaan, jonka tarkoituksena on edistää sähkö- ja viestintäverkkojen käyttöä hankintamenettelyssä ja siten lisätä hankintaprosessin avoimuutta ja tehokkuutta.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Valtiovarainministeriö, korruptiontorjuntaan liittyviä ohjeita valtion virastoille ja laitoksille, s. 25; Hankinta-Suomi 2023. s. 11; Oikeusministeriö 2022:9 s. 49

<sup>103</sup> Hankinta-Suomi 2023. s. 11

<sup>104</sup> HE 108/2016 vp. s. 165-166

Korruptio tai korruptiivinen käyttäytyminen voi ilmetä ns. näennäisesti kilpailutetuissa hankinnoissa. Tällöin hankinnan lopputulos tiedetään jo hankinnan kilpailuttamisvaiheessa, mutta tarjouspyyntö tehdään valituille tarjoajille. Näistä harkituista toimittajista voidaan tietää jo etukäteen, että kilpailutuksen kriteerit täyttäviä tarjoajia on vain yksi. Epäeettisesti tai lainvastaisesti toimiva on tällöin jo suunnitteluvaiheessa tietoinen saavutettavasta lopputuloksesta. Edellä kuvattu menettely voi olla omiaan tapahtumaan hankinnoissa, jotka alittavat hankintalain kynnysarvon, mutta ovat euromääräisesti niin suuria, että ne edellyttävät kilpailutusta. Hankintalakia ei sovelleta kynnysarvojen alittaviin hankintoihin, mutta niiltä edellytetään myös tasapuolista, avointa ja syrjimätöntä menettelyä.<sup>105</sup>

Kuten ensimmäisessä kappaleessa viitattiin tarjoajien kokemukseen siitä, että tarjouspyynnöt kohdistetaan tiettyyn toimijaan, on tämä tullut esille muissakin selvityksissä.<sup>106</sup> Tarjouspyyntöjen muokkaaminen toimittajien kelpoisuusvaatimusten mukaan voi olla syrjivä, ja näin karsia hyvinkin tehokkaasti tarjoajien määrää. Esimerkkinä tarjoajia rajaavista kriteereistä on tuotu esille liikevaihtovaatimus, osaamis- ja kokemusvaatimukset, liialliset referenssivaatimukset, sertifikaatit, aikataulutukset tai erityisvaatimukset.<sup>107</sup>

### 3.3.4 Hankintojen pilkkominen

Neljänneksi korruption riskialueeksi on tunnistettu pilkotut hankinnat. Tällöin hankinta pilkotaan pienemmäksi kokonaisuudeksi, jotta se alittaisi hankintalain kynnysarvon. Asiantuntijat ovat kuitenkin olleet eri mieltä siitä, ovatko pilkotut sopimukset ongelmallisia vai eivät.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Oikeusministeriö 2022, s. 48

<sup>106</sup> kts. esim. Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019, s. 21; Valtiovarainministeriö 2020, s. 127, 135-136; Halonen 2021, s. 1122; Hankinta-Suomi 2023, s. 11-14

<sup>107</sup> Oikeusministeriö 2022, s. 49

<sup>108</sup> Peurala & Muttiainen 2015. s. 31

EU hankintadirektiivin 46 artikla säätelee hankintasopimuksen jakamista osiin. EU lainsäädännön tavoitteena on ollut myös pk-yritysten osallistumismahdollisuus hankintoihin, jonka vuoksi se kannustaa jossain määrin hankintojen pilkkomiseen.<sup>109</sup>

Kansallisen lainsäädännön eli hankintalain 2.3 §:n mukaan hankintayksikön on pyrittävä järjestämään hankinnat tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Käytännössä lainsäädännön tavoitteet pk-yritysten osallistamisesta mahdollistaa joltain osin hankinnan pilkkomiseen väärin tarkoitukseen, ja siten lainsäädännön kiertämisen. On kuitenkin vaikea näyttää toteen hankinnan epäasiallinen pilkkominen, joten sen vuoksi asiantuntijat voivat olla erimielisiä sen ongelmallisuudesta.

Hankinnan ollessa tarpeeksi laaja on hankintayksikön syytä miettiä sen pilkkomista. Tällä tavoitellaan useamman tarjoajan osallistumismahdollisuutta kilpailutukseen ja sitä kautta tehokkaampaan varojen käyttöön. Suurten hankintojen samalla kerralla kilpailuttamisessa voidaan saavuttaa esimerkiksi volyymietuja, mutta se voi kaventaa tarjouskilpailuun osallistuvien yritysten määrää.<sup>110</sup>

Lain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisesti, mikäli sen tarkoituksena on hankintalain kiertäminen. Tämä tarkoittaa sitä, ettei hankintaa saa pilkkoa siksi, ettei se enää ylitä lain kynnsarvoa, jolloin hankintalakia ei sovelleta.

Hankintalain 75 § vastaa hankintadirektiivin 46 artiklaa. Kyseisen pykälän mukaan hankintayksikkö voi tehdä hankinnan osissa ja määritellä sen koon ja kohteen. Mikäli hankintayksikkö ei jaa hankintaa osiin, sen on esitettävä syyt tähän hankinta-asiakirjoissa, -päätöksessä tai -menettelyä koskevassa kertomuksessa. Tällä pyritään turvaamaan pk-yritysten asema kilpailutuksessa. Saman lainkohdan 2 momentissa säädetään siitä,

---

<sup>109</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoton direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014 (EUVL L 94/243 28.3.2014, s. 1)

<sup>110</sup> Eskola ym. s. 31

miten hankintailmoituksessa on tuotava esille hankinnan jakaminen, ja miten tarjoajat voivat niihin osallistua ja mitkä ovat sovellettavat säännökset.

### 3.3.5 Sopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

Tarjouskumppanin tai sopimusehtojen määrittelyyn on katsottu voivan kohdistua epäasiallista vaikuttamista myös siltä olin, että sopimuksia laajennetaan tai muutetaan sopimuskauden aikana.<sup>111</sup> Tarjousehtoja voidaan muuttaa sopimuskauden aikana siten, että uudet ehdot muuttavat sopimusta sillä tavalla, että se tulee edullisemmaksi hankinnan voittaneen tarjoajan kannalta.<sup>112</sup>

Ongelmaksi on tunnistettu kunnallishallinnon hankintatoimen läpinäkyvyyden vähäisyys. Julkisiin hankintoihin liittyvät päätökset eivät ole kaikilta osin julkisia, jonka vuoksi on vaikea arvioida hankintojen sopimusten sopimuksenmukaisuutta alkuperäisiin hankintapäätöksiin nähden.<sup>113</sup> Kunnallishallinnossa sisäinen tarkastus voi valvoa sidosyksiköiden hankintasopimusten laillisuutta. KKV:n selvityksen (2019) mukaan kunnallishallinto ei useinkaan ole riittävästi kehittänyt sisäistä valvontaa vastaamaan tehokkaasti näihin tunnistettuihin riskeihin.<sup>114</sup>

Sopimusten muutoksien lisäksi on tunnistettu lisätilausten ongelmallisuus sopimuskauden aikana. Hankintalain 41 § säätelee lisätilausten suorahankinnasta. Sen mukaan hankintayksikkö voi tehdä lisähankinnan samalta sopimus Kumppanilta, mikäli se on alkuperäisen tavarahankinnan lisätilaus, joka korvaa tai laajentaa aikaisempaa tilausta. Tämän edellytyksenä on, että erilliseltä toimittajalta tehty hankinta johtaisi tavaran erilaisiin teknisiin ominaisuuksiin, joka aiheuttaa yhteensopimattomuutta tai suhteellisen suuria teknisiä vaikeuksia kunnossapidosta tai käytössä. Oikeusministeriön mukaan ongelmallisuus ilmenee tästä poikkeuksesta, jos hankintayksikkö ei

---

<sup>111</sup> Peurala & Muttiainen 2015, s. 31

<sup>112</sup> Peurala & Muttiainen 2015, s. 32

<sup>113</sup> Oikeusministeriö 2022, s. 50

<sup>114</sup> KKV 2019, s. 13-15

objektiivisesti selvittää lisätilauksen suorahankinnan laillisuutta, tai ei perustele sitä oikeudellisesti päätöksessä.<sup>115</sup>

Kuntalain 140.1 §:n mukaan toimielinten pöytäkirjoja on pidettävä nähtävillä julkisissa tietoverkoissa oikaisuvaatimus- ja valitusohjeineen, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Kunta voi jättää julkaisematta yksittäisen viranhaltijan hankintapäätöksiä, jolloin edellä esitettyjen sopimusten laillisuuden valvonta ulkopuolelta käsin jää varsin vähäiseksi. Oikeusministeriön mukaan hankintapäätöksiin, sopimuksiin, tilauksiin ja laskutuksiin liittyvät asiakirjat pitäisi saada julkiseksi, jolloin julkisen hankinnan laillisuutta voitaisiin valvoa muiden toimivaltaisten viranomaisten, kansalaisten ja kilpailuun osallistuneiden yritysten toimesta. Tällöin korruptiontorjunta toteutuisi parhaiten.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Oikeusministeriö 2022, s. 50

<sup>116</sup> Oikeusministeriö 2022, s. 50-51

## 4 Hankinta-asiakirjojen avoimuus ja julkisuus

Hankintalaki määrittelee 2 §:ssä lain tavoitteet. Ensimmäisen momentin mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä, turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. Toisessa momentissa säädetään hankintojen toteuttamisesta taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet käyttäen. Lisäksi säädetään puitejärjestelyiden, yhteishankintayksiköiden, sekä muiden yhteistyömahdollisuuksien käytöstä hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Kolmannen momentin mukaan hankinnat tulee järjestää tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja siten, että pienet ja keskisuuret yritykset pystyvät tasapuolisesti osallistumaan muiden tarjoajien kanssa kilpailuun. Momentissa tuodaan esille se, kuinka hankinnoissa on tuotava esille avoimuus ja syrjimättömyys myös kynnysarvon alittavissa hankinnoissa.

### 4.1 Poikkeukset hankintalain soveltamisessa

Hankintalain 15 §:ssä säädetään sidosyksikköhankinnoista. Sen mukaan hankintalakia ei sovelleta, mikäli hankinta tehdään sen sidosyksiköltä ja pykälässä määritellyt edellytykset omistusosuudesta ja liiketoiminnan määrästä täyttyvät. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lain 2–4 momenteissa tarkennetaan 1 momentin liikevaihtoon liittyvää määräästä, sekä avoimuusilmoituksen tekemistä. Viidennessä momentissa säädetään hankintayksikön valvontavelvollisuudesta sidosyksikköön. Kuudennessa momentissa säädetään sidosyksikön hankinnoista siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksilöltä, tai muulta hankintayksikön määräysvaltaan kuuluvalta hankintayksilöltä.

Hankintalain 16 §:ssä säädetään yhteishankintayksiköiden käytöstä. Hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, mikäli ne toteuttavat yhteistyössä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi julkisia palveluja, yhteisten etujen palvelemiseksi.

Pykälässä on lisäksi määritelty liiketoiminnan prosenttiosuusedellytys kuten 15 §:ssä. Toisessa momentissa käsitellään poikkeusta, kun markkinaehtoista toimintaa ei ole markkinoilla, ja sen selvittämiseksi tehtävästä avoimuusilmoituksesta. Kolmannessa momentissa käsitellään poikkeusta toiseen momenttiin nähden, jos sopimuksen osapuolia varten toimitettujen palvelujen arvo on ennen sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta ollut enintään 100 000 euroa.

Oheiset poikkeukset ohjaavat hankintojen kilpailuttamista ja hankintamenettelyä sidos- ja yhteishankintayksikköjen käytössä. Niillä on kuitenkin merkitystä myös siinä suhteessa, että hankinta toteutetaan mahdollisesti julkisomisteisen osakeyhtiön, tai muun yhtiön toimesta, jolloin julkista hankintatehtävää hoitaa viranomaisen lukuun joku muu kuin alkuperäinen viranomainen. Tällöin arvioitavaksi tulee myös se, millä tavalla hankinta-asiakirjojen julkisuutta määritellään ja arvioidaan.

## **4.2 Julkisuuslain soveltaminen ja toimeksiantajan vaikutus asiakirjajulkisuuteen**

Sidosyksikköpoikkeus tuli hankintalakiin vuoden 2007 lakimuutoksessa, jota ennen EU tuomioistuimen oikeuskäytäntö oli ohjannut sen tulkintaa. Niin kutsuttu Teckal-tapaus<sup>117</sup> linjasi periaatteen, jonka mukaan hankinta voidaan toteuttaa sidosyksilöltä, jos se tehdään erilliseltä ja itsenäiseltä oikeushenkilöltä, jota hankintayksikkö valvoo siten kuin omaa toimipaikkaansa, ja jossa ko. sidosyksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan omistajaviranomaistensa kanssa. Sidosyksikköpoikkeuksien tulkinnassa on tämän jälkeen ilmennyt ongelmia. Ne liittyvät usein hankintayksiköiden omistamiin osakeyhtiömuotoisiin toimiviin sidosyksiköihin, joiden asema jää tulkinnalliseksi valvontavaltaa käyttäviin hankintayksiköihin nähden. Erityinen ongelma liittyy siihen, suuntautuuko sidosyksiköiden toiminta tarpeeksi määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin, ja täyttyykö laissa määritelty valvontaedellytys.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> C-107/98 Teckal Srl vs. Comune di Viano ja Azieda Gas-acqua Consorziale di Riggio Emilia

<sup>118</sup> Eskola ym. 2017, s. 112-113

Sidosyksikköhankinnoissa käytetään usein suorahankintojen toteuttamista hyödyntämällä hankintalain poikkeusta. Suorahankinnat liittyvät kilpailuttamisveloitteen kiertämiseen tai joskus jopa laiminlyöntiin. Tähän liittyen ongelmaksi on ilmennyt läpinäkyvyysvaje, koska useissa tapauksissa hankintojen asiakirjojen julkisuutta on rajattu.<sup>119</sup>

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, mikäli niiden julkisuutta ei ole lailla erikseen rajattu. Julkisuuslain 2 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisen toiminnassa, sekä antaa mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä. Julkisuuslain kannalta sen soveltuvuuden arviointiin liittyy kaksi olennaista käsitettä: viranomainen ja viranomaisen asiakirja.<sup>120</sup> Jos viranomainen lukeutuu julkL:n 4 §:n mukaisesti viranomaisiin, sovelletaan kaikessa sen toiminnassa julkisuuslakia. Julkisuuslain 4.1 §:ssä määritellään laissa tarkoitettu viranomainen.

Hankintalain perusteluissa määritellään, että hankintayksikkö voi olla itsenäinen oikeushenkilö ja osakeyhtiönä sen omistajina toimivat osakkeen omistajat. Välillinen omistajuus on katsottu myös mahdolliseksi. Lisäksi hankintayksikkö voi olla yhdistys tai osuuskunta. Tällöin hankintayksikkö katsottaisiin julkisoikeudelliseksi laitokseksi (muu kuin viranomainen). Hankintalaki ja kilpailuttamisvelvollisuus koskee julkisoikeudellisia laitoksia silloin, kun niiden katsotaan olevan hankintalain tarkoittamassa julkisoikeudellisen yhtiön asemassa. Lain perustelujen mukaan kyseessä on julkisoikeudellinen laitos, kun se toimii oikeushenkilönä, ja se on perustettu täyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja nämä tarpeet ovat jotain muita kuin teollisia tai kaupallisia.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> KHO 2018:164; KHO 2023:7

<sup>120</sup> Halonen 2018, s. 56

<sup>121</sup> HE 108/2016 vp, s. 80, 84

Julkisuuslain 4.2 §:ssä määritellään muun kuin viranomaismääritelmäsäännöksen alaisten toimijoiden asemaa julkisuuslaissa, jotka hoitavat toiminnassaan viranomaistehtävää. Lainkohdan mukaan, mitä viranomaisesta säädetään lain tai asetuksen nojalla taikka lain tai asetuksen antaman säännöksen tai määräyksen perusteella, sovelletaan myös julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkisuusperiaatteen painopiste ulottuu mm. hallinnolliseen päätöksentekoon, jolloin syntyy hallintopäätös, johon julkisuuslakia sovelletaan.<sup>122</sup>

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hankintojen kilpailuttaminen on viranomaisen toimintaan sidottuna perustuslain 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä.<sup>123</sup> Julkisten hankintojen asiakirjojen julkisuus määräytyy kuitenkin tapauskohtaisesti. Julkisuusperiaatetta ei sovelleta yhtiöihin, vaikka ne olisivat osaksi tai kokonaan julkisoikeudellisen organisaation omistamia, jos yhtiö on yksityisoikeudellinen yhtiö. Osakeyhtiölaista (624/2006) tietojen salaamista ei voida johtaa, eikä se rajoita tietojen antamista omistajalle tai kunnan luottamushenkilölle. Mikäli yhtiö kieltäytyy luovuttamasta tietoja, ei luottamushenkilöllä tai osakkeenomistajalla ole lakiin perustuvaa oikeutta saada asiakirjoja nähtäväkseen.<sup>124</sup>

Perustuslain 12.2 § ja julkisuuslaki määrittelee viranomaisten asiakirjojen julkisuutta. Asiakirjajulkisuuden määrittely julkL. 5.2 §:ssä toimii asiallisena soveltamisalana viranomaisen asiakirja -käsitteen luonteessa. Lainkohdan mukaan viranomaisen asiakirjana pidetään viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on laadittu sen toimessa tai toimeksiannosta tai joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten, tai sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvien asioiden käsittelyä varten. Viranomaisen laatimana asiakirjana pidetään myös viranomaisen toimeksiannon johdosta laadittua

---

<sup>122</sup> Mäenpää, 2023. *IV Julkisuus ja tietosuoja, 5. julkisuuslain soveltamisala, viranomaisen asiakirjat, julkisuuslain soveltaminen viranomaisten erilaisissa tehtävissä*

<sup>123</sup> Voutilainen 2023, s. 373

<sup>124</sup> Halonen 2018, s. 59-60

asiakirjaa sekä viranomaisen asiakirjana asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaisen toimeksiannon johdosta toimeksiantotehtävän hoitamiseksi.

Hankintojen piirissä puhutaan hankinta-asiakirjoista. Tällöin viitataan kaikkiin hankintaan liittyviin asiakirjoihin, jotka hankintaviranomainen on laatinut tai johon se viittaa hankinnan kohteen määrittelyssä tai kuvauksessa. Myös hankintaprosessin eri vaiheessa syntyvät asiakirjat ovat hankinta-asiakirjoja. Julkisuuslain piiriin sovelletaan hankinta-asiakirjoja, kun viranomainen tai viranomaisen palveluksessa oleva on ne laatinut, tai ne ovat toimitettu viranomaiselle hankinta-asian käsittelyä varten. Myös viranomaisen tehtävää suorittava tai sille toimitettuihin asiakirjoihin sovelletaan, mitä julkL. 5.2 §:n nojalla toimeksi antaneen viranomaisen asiakirjoihin sovelletaan. Tällä tarkoitetaan myös hankintasopimusta riippumatta siitä, että se on myös yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen liittyvä asiakirja.<sup>125</sup>

Viranomaisten asiakirjojen salassapito on perustuttava laintasosiin säädöksiin tiedon salassapidosta. Näin ollen salassapitoa ei voida perustella määräyksillä tai ohjeilla, vaan salassapidon on perustuttava nimenomaan laintasoiseen salassapitoa osoittavaan säädökseen. Tämän lisäksi tiedon salassapitoa arvioitaessa on punnittava sitä, täyttykö asiakirjan tieto salassapitointressin perustetta.<sup>126</sup>

Hankintalaissa on säädetty käsittelyjulkisuudesta erikseen. Julkisuus toteutuu hankintalaissa sen avoimuuden vaatimuksen kautta kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. Hankintojen avoimuuteen pitäisi johtaa julkisuuslain tavoitteet yleisöjulkisuudesta, jonka tiedonsaantioikeuksien intressien mukaan yksilölle ja yhteisölle annetaan mahdollisuus valvoa julkista valtaa ja varojen käyttöä. Hankintalaki itsessään on osa julkisten varojen käytön sääntelyä, joten asiakirjojen avoimuuden, ja

---

<sup>125</sup> Voutilainen & Määttä 2023, s. 628

<sup>126</sup> Voutilainen & Määttä 2023, s. 624-625

koko hankintaprosessin julkisuutta koskevassa arvioinnissa olisi otettava julkisuuslaki ja sen sääntelyn tavoitteet huomioon laajassa näkökulmassa.<sup>127</sup>

Näin ollen julkisuuslain säännöksiä pitäisi soveltaa myös sidosyksiköihin ja yhteishankintayksiköihin, koska niiden laatimat asiakirjat ovat palvelujen tuottamisen vuoksi luotuja tai niitä varten toimitettuja asiakirjoja, eli toimeksiannon antaneiden hankintayksiköiden viranomaisten asiakirjoja. Tästä syystä hankintalain 138.1 §:n nojalla asiakirjajulkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia ja toimeksiannon tehneen viranomaisen tulisi päättää asiakirjojen julkisuudesta. Tallöin päätös olisi luonteeltaan hallintopäätös, koska viranomaisen käyttää julkista valtaa asiakirjan julkisuudesta päättäessään.<sup>128</sup>

Näin ei kuitenkaan ole oikeuskäytännön<sup>129</sup> valossa. Seuraavassa alaluvussa keskitytään avoimuuden ja julkisuuden tuomaan läpinäkyvyysevajeeseen, johon on päädytty julkisuuslain epäselvyyden, sekä oikeustapausten linjausten vuoksi.

### 4.3 Nykyinen ongelma läpinäkyvyysevajeessa

Valtiovarainministeriön uutisen mukaan julkisten hankintojen merkittävä väheneminen vuosien 2022-2023 välillä on johtunut hyvinvointialueiden käynnistyksestä. Laskennallinen muutos julkisissa hankinnoissa oli vuodesta 2022 45,5 miljardista eurosta vuoden 2023 37,6 miljardiin euroon. Aikaisemmin kuntayhtymät laskuttivat kunnilta palvelut ja henkilöstökulut, jotka aiheutuivat palveluiden tuottamisesta. Hyvinvointialueiden vuoden 2023 kokonaishankintojen määrä koostui ulkopuolelta ostetuista palveluista ja tuotteista, joista merkittävä osa oli tehty toisilta hyvinvointialueilta.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Voutilainen & Määttä 2023, s. 624-627

<sup>128</sup> Voutilainen 2023, s. 375-376

<sup>129</sup> Mäenpää, *II Julkisuuslain soveltamisala, 4 viranomaiset, jossa julkisuuslakia sovelletaan, kunnalliset viranomaiset ja kunnan toiminta*; KHO 2018:164; KHO 2023:7

<sup>130</sup> Valtiovarainministeriö 2024:2, uutinen 11.9.2024

Ongelmaksi muodostuu tällöin se, ettei esimerkiksi hyvinvointialueet kilpailuta hankintaa hankintalain edellyttämällä tavalla, jos palvelu ostetaan sidosyksiköltä, jossa hyvinvointialueella on marginaalinen omistus. Tällöin tulkinnallisesti on jäänyt, täytyykö sidossuhteen edellytykset, jolloin hankinta voidaan tehdä kilpailuttamatta. Näyttääkin siltä, että kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet ovat viimeisten vuosien aikana alkaneet kiertämään hankintalakia ostamalla esimerkiksi Sarastia-yhtiön kaltaisilta ”sidosyksilöiltä” marginaalisen omistussuuden, jolloin hankintaa ei tarvitsisi kilpailuttaa. Myös kiire on esiintynyt kilpailutuksen jättämisen perusteena julkisissa hankinnoissa.<sup>131</sup>

Sidosyksiköiden ja yhteishankintayksiköiden kautta toteutetut hankinnat ovat varmastikin suurimmassa osassa tapauksia perusteltavissa ja julkiset organisaatiot näin tekevätkin. Kysymykseksi muodostuu enemmänkin julkisten organisaatioiden yhtiöittämisvelvollisuuden kautta syntyneiden organisaatioiden toiminta kilpailuilla markkinoilla, sillä Suomen kaltaisissa pienessä maassa markkinoiden tehokkuuden kannalta yritysten kilpailu mm. julkisissa hankinnoissa on merkittävä.

Julkiset hankinnat ovat olleet paljon esillä julkisuudessa viimeisten vuosien aikana. Niiden piirissä liikkuu merkittävä määrä veronmaksajien kerryttämää julkista varallisuutta, joten niiden tehokas toteuttaminen on tärkeää tavoite julkisissa organisaatioissa. Kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen jälkeen syntyneiden julkisten organisaatioiden omistamien yksityisoikeudellisten yhtiöiden läpinäkyvyysvaje on muodostunut ongelmaksi julkisten varojen seurannan, ja korruption torjunnan näkökulmasta.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> kts. esim: Roslund (2022, 15. elokuu); Joensuu (2023, 9. elokuu); Roslund (2024, 24. kesäkuuta);

<sup>132</sup> Halonen 2018, s. 52, 54

#### 4.3.1 Julkisomisteiset yksityisoikeudelliset organisaatiot

Julkisen sektorin yhtiöittämiskehitys on johtanut siihen, että läpinäkyvyys on kaventunut ja avoimuus ei toteudu perustuslain edellyttämällä tavalla. Hallinnon avoimuus, kansalaisten ja medioiden valvontamahdollisuus ei enää toteudu yksityisoikeudellisissa organisaatorakenteissa. Julkisuusperiaatteella on vahva asema hallintoperinteissä ja se on mielletty yleensä julkisoikeudelliseksi sääntelyinstrumentiksi, jolla turvataan mm. hyvän hallinnon takeita ja ennalta ehkäistään korruptiota. Julkisuusperiaatteen ydintä on korruption torjunta erilaisten valvontamahdollisuuksien kautta, joiden pitäisi toteutua organisaation sisältä ja ulkopuolelta. Yhtiöittämiskehityksen myötä organisaatioista on tullut osittain julkisoikeudellisia ja osittain yksityisoikeudellisia kun ne toimivat kilpailuilla markkinoilla yhdessä selvästi yksityisoikeudellisten organisaatioiden kanssa. Tällöin on otettava huomioon myös yhtiöoikeuden ja kilpailuoikeudellinen sääntely.<sup>133</sup>

Tutkimuksessa avattiin aikaisemmin hankinta-asiakirjan käsitettä ja miten sitä sovelletaan viranomaisiin eli hankintayksiköihin. Hankintalain 138.2 §:ssä säädetään hankintojen julkisuudesta hankintayksiköiden osalta, jotka eivät ole julkisuuslain 4.1 §:n mukaisia viranomaisia. Hankintalain 138.2 §:n mukaan hankintayksikön järjestämiin kilpailutuksiin osallistuneen oikeuteen saada tieto hankinta-asiakirjoista sekä viranomaisen vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada tietoa asiakirjoista, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan asian käsittelystä ja ratkaisemisesta.

Tämä säännös koskee osaa niistä julkisoikeudellisista laitoksista, joihin ei suoraan sovelleta julkisuuslain 4.1 §:n 5 kohdassa määritellyksi itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi. On kuitenkin syytä huomioida, että julkisuuslain 4.2 §:n nojalla muiden toimijoiden on sovellettava julkisuuslakia, jos lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaa laitos,

---

<sup>133</sup> Halonen 2018, s. 52

säätiö, yhteisö tai yksityishenkilö, kun ne käyttävät julkista valtaa julkisen tehtävän hoitamisessa.<sup>134</sup>

Tämä hankintalain 138.2 §:n rajausta koskee niitä hankintalaissa tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia, jotka ovat hankintalain 5.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettuja hankintayksiköitä, tai kun muiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi katsotut tekevät hankintoja omien hankintatarpeiden täyttämiseksi. Eli esimerkiksi kun sidosyksiköt tekevät hankintoja omiin tarpeisiin, sovelletaan hankinta-asiakirjojen julkisuuteen hankintalain 138.2 §:n mukaista rajausta. Sen sijaan hankintayksiköiden ja viranomaisten lukuun, tai toimeksiannon mukaisina tukitoimintoina katsottavina palveluita tekevien sidosyksikkö perusteisten hankintayksiköiden hankinta-asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslain yleisöjulkisuutta koskevia säännöksiä.<sup>135</sup>

Korkein hallinto-oikeus on perustellut ainakin kahdessa tapauksessa tytäryhtiön tai hankintayksikön asiakirjojen julkisuutta käsitellen asiaan julkisen vallan käytön kautta. Ratkaisussa KHO 2018:164 todetaan, että julkL:n 3 luvussa määritelty oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta koskee lain 4 §:n mukaisten viranomaisten, toimielinten ja muiden julkista valtaa käyttäviä yhteisöjen, sekä lain 5 §:ssä määriteltyjen asiakirjojen määritelmän mukaisia asiakirjoja. Näin ollen KHO perustelee, että julkisuuslakia ei sovelleta muiden kuin 4 §:ssä säädettyjen tahojen toimintaan niiden käyttäessä julkista valtaa toiminnassaan. Tiedonsaantioikeus ei siten perustu vain viranomaiskäsitteeseen tai muun tahon käsitteen varaan.<sup>136</sup>

Samoin ratkaisussa KHO 2023:7 on todettu, ettei hankintayksikkö käyttänyt julkista valtaa julkL 4.2 §:n mukaisella tavalla, koska hankintamenettelyssä ei puututtu julkisen vallan käytölle ominaisella tavalla yksityisen oikeusasemaan hallintopäätöksellä tai

---

<sup>134</sup> Voutilainen & Määttä 2023, s. 630

<sup>135</sup> Voutilainen & Määttä 2023, s. 632

<sup>136</sup> KHO 2018:164

tosiasiallisella hallintotoimella. KHO katsoi perusteluissaan, ettei hankinnassa ollut kyse julkL. 4.2 §:n mukaisesta julkisen vallan käytöstä.

KHO totesi ratkaisussaan 2023:7, että hankintamenettelyssä valitaan tarjouspyynnön perusteella hankintayksikölle sopimuskumppani lähtökohtaisesti luonteeltaan yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen. Tämän vuoksi tointa ei voida katsoa hallintopäätökseksi tai tosiasialliseksi hallintotoimeksi, koska päätöksellä ei puututa julkisen vallan käytölle ominaisella tavalla yksityisen oikeusasemaan.<sup>137</sup> Korkein hallinto-oikeus on Voutilaisen artikkelin mukaan tulkinut asiakirjajulkisuuden rajaamista koskevaa säännöstä suppeasti julkisen vallan käsitteen, sekä julkisuuslain perustelujen kannalta yleisestä julkisuusmyönteisestä lainopista poiketen.<sup>138</sup>

Myös julkisuusperiaatetta sovelletaan kaikkeen viranomaisen toimintaan riippumatta siitä, käytetäänkö julkista valtaa. Julkisuus on osa julkisyhteisöjen toimintaa ohjaavista periaatteista, jotta toimintaa voidaan valvoa, ja se on avointa. Julkisuus on siten toiminnan lähtökohta, josta poikkeamista on perusteltava lailla ja ne ovat siten erityisiä. Avoimuus edellyttää myös tiedottamista toiminnastaan. Julkisuuden vastakohta on salassapito, ja näihin molempiin liittyy viranomaisen harkintavalta. Tämän periaatteen myötä viranomaisella on itsellään viime kädessä oikeus päättää tiedon julkisuudesta. Näin ollen viranomaisen omalla harkinnalla ja hallintokäytännöllä on keskeinen rooli julkisuuden määräytymisessä.<sup>139</sup>

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti on korruptionvastaisen päivän seminaarissa vuonna 2018 ottanut esille julkisuusperiaatteen toteutumisen rakenteelliset ongelmat suomalaisessa hallinnossa. Hänen mukaansa julkiset konserniyhtiöt tulisi lähtökohtaisesti kuulua julkisuusperiaatteen piiriin. Samoin hän on ottanut kantaa kuntien ja maakuntien yhtiöiden sidonnaisuuksien ilmoittamiseen, ja niiden tarkasteluun hyvän hallinnon ja

---

<sup>137</sup> KHO 2023:7 (kohta 37)

<sup>138</sup> Voutilainen 2023, s. 379

<sup>139</sup> Mäenpää 2020, s. 2-3

eettisesti kestävä johtamisjärjestelmän näkökulmasta. Oikeuskansleri ottaa myös kantaa revolving doors -ilmiöön, eli johtavien virkamiesten siirtymisestä julkiselta puolelta yksityiselle puolelle, sekä hyvä veli -verkostojen luomaan korruptionriskiin. Toisaalta hän on tunnistanut jo tuolloin hallinnon verkostoitumistarpeen ja yhteistyön yksityisen sektorin kanssa.<sup>140</sup> Ongelma on siten monitahoinen ja kompleksinenkin, sillä toisaalta tarve verkostojen luomiseksi ja yhteyden pitämiseksi on tarpeen, mutta rajan määrittely eettisyyden ja moraalien näkökulmasta vaihtelee tilannekohtaisesti.

#### **4.3.2 Julkinen valta asiakirjajulkisuuden lähtökohtana**

Edellä kuvattu julkisen vallan käytön kautta saavutettu tulkintalinja asiakirjajulkisuuden määrittelijänä on nähty ongelmalliseksi.<sup>141</sup> Julkisen vallan termiä ei ole julkisuuslaissa säädetty, vaan siihen on otettu kantaa lain esitöissä. Hallituksen esityksen (30/1998 vp) mukaan julkista valtaa ei haluta määritellä tarkkarajaisesti ja esimerkin mukaisesti sen keskeiseen sisältöön on katsottu lukeutuvan hallintopäätös tai tosiasiallinen hallintotoimi, joka puuttuu yksityisen oikeusasemaan. Samoin esityksessä on täsmennetty, että laki koskee julkista hallintotehtävää hoitavaa vain siltä osin, kun tämä määräykseen perustuen käyttää julkista valtaa.<sup>142</sup>

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Kuntalain 9 §:ssä säädetään palveluiden tuottamisesta. Lainkohdan mukaan kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta. Toisen momentin mukaan julkisen

---

<sup>140</sup> Valtioneuvoston oikeuskansleri 2018

<sup>141</sup> Voutilainen 2023, s. 379; Halonen 2018, s. 57-60; Määttä & Voutilainen 2017, s. 528.

<sup>142</sup> HE 30/1998 vp, s. 52

hallintotehtävän kunta voi antaa vain muulle viranomaiselle, jos siitä erikseen säädetään laissa. Kolmannessa momentissa säädetään kunnan järjestämisvastuun säilymisestä lakisääteisissä palveluissa, vaikka se sopisi palveluiden tuottamisesta muun toimijan kanssa. Tämän lisäksi palveluiden tuottajan vastuu määräytyy sen mukaan, mitä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä palveluiden tuottajan kanssa sopii. Kuntalain 9 § rajaa julkisen hallintotehtävän luovuttamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n rajoissa.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 a kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen eduista, oikeuksista tai velvollisuudesta, tai joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Rikoslain soveltamisala kuitenkin sääntelee rikosvastuuta julkisista valtaa käyttävälle henkilölle, eikä laajemmin eri laeissa käytettävään käsitteen määrittelyyn.<sup>143</sup>

Julkinen valta voidaan nähdä institutionaalisenä ja funktionaalisenä merkityssisällöltään. Instituutioon viittaava julkinen valta tarkoittaa viranomaista, julkisyhteisöä kuvaavaa kuten valtiota tai kuntaa, jota esimerkiksi PL 22 § velvoittaa. Funktionaalinen taas kuvaa toimintaa, kuten julkista valtaa käyttävää tahoa tai henkilöä julkisyhteisössä. Julkisuusperiaate on kohdistettu koskemaan näitä molempia määritelmiä, ja myös sellaiseen tahoon, joka käyttää julkista valtaa viranomaisorganisaation ulkopuolella.<sup>144</sup>

Toisaalta, jos palaa HE 30/1998 vp 3 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, tuodaan siellä esille, miten avoimuuden turvaaminen on keskeistä myös perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista on perusoikeus, jota julkisen vallan on edistettävä toiminnassaan. Perusteluissa tuodaan esille, miten julkisuusperiaatteen yksi merkittävimpiä tavoitteita on julkisen vallan käytön valvominen, jota tällä sääntelyllä halutaan edistää. Edelleen todetaan, että pykälää sovelletaan myös

---

<sup>143</sup> Voutilainen 2023, s. 376-377

<sup>144</sup> Mäenpää 2020, s. 10

muihin kuin viranomaisiksi organisoiduiksi julkista valtaa käyttäviin tahoihin niiden käyttäessä julkista valtaa.<sup>145</sup>

Oikeuskirjallisuudessa<sup>146</sup> julkisten hankintojen tekemistä on pidetty osana taloudellisia toimia ja velvollisuuksia, joissa tehdään hallinnollisia ratkaisuja eli hallintopäätöksiä. Näin on katsottu myös siksi, että hankintaan käytetään julkisia varoja, ja siten käytetään julkista valtaa. Näillä päätöksillä on vaikutusta yksityisen oikeusasemaan sitä kautta, että sen myötä viranomainen tekee kilpailutuksen jälkeen päätöksen, kenelle annetaan oikeus toimittaa tavara tai palvelu. Ratkaisun kautta toimittaja saa taloudellisia vaikutuksia. Ennen yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemistä (kilpailuttamisen seurauksena esimerkiksi sidos- tai hankintayksikössä) tehdään tyypillisesti hallintolain soveltamisalaan kuuluva hallintopäätös hankinnan toteuttamisesta hankintayksikössä. Hankintojen tekeminen on osa virkatoimia, jotka kuuluvat virkahenkilöiden toimialaan. Oikeuskäytännössä<sup>147</sup> hankinnan valmisteluun esteellisenä osallistunut on katsottu HL 27.1 §:n mukaisesti toimineen virkavelvollisuuksien vastaisesti.<sup>148</sup>

Hankintalain 138.3 §:n säädöstä sovelletaan kaikkiin hankintayksiköihin. Sen mukaan hankintayksikön päätökseen, jossa on ratkaistu asiakirjan antamista tai julkisuutta, voi hakea muutosta siten, kun julkisuuslain 33 §:ssä säädetään. Tällöin toimivaltainen hallinto-oikeus ratkaisee hankintayksikön päätöksestä tehdyn valituksen. Tämäkin korostaa julkisen vallan käyttöön liittyvää kysymystä julkisten hankintojen yhteydessä.

149

---

<sup>145</sup> HE 30/1998 vp, s. 48

<sup>146</sup> Eskola ym. 2017, s. 166; Voutilainen & Määttä 2023, s. 630-634; Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 4. julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot, viranomaisen yksityisoikeudelliset toimet, julkiset hankinnat – jossa todetaan, että hallinto-oikeudellinen, toimivaltaa ja menettelyä koskeva sääntely ulottuu myös oikeustoimiin, jotka koskevat yksityisoikeudellisia oikeustoimia. Oikeustoimen sisältöä ja tekemistä koskevaa päätöksentekoa pidetään hallintoaisan käsittelynä.

<sup>147</sup> KKO 2017, kohta 57, 66-68

<sup>148</sup> Voutilainen 2023, s. 377-378; Halonen 2018, s. 59

<sup>149</sup> Voutilainen 2023, s. 633

Halonen kirjoittaa artikkelissaan, että mikäli hankintapäätöksen tekeminen katsottaisiin julkisen vallan käytöksi, siihen sovellettaisiin aina julkisuuslain säännöksiä. Tällöin arvioitavana olisi enemmänkin se, täyttääkö yhtiö hankintalain 5 §:n määritelmän hankintayksiköstä. Hankintapäätöksen tekemisessä käytettävä julkinen valta, ja siten kaikkien hankintalain 5 §:n määritelmien täyttävien yhtiöiden tulisi soveltaa julkisuuslakia, kun he tekevät hankintoja, muttei muussa toiminnassa. Kuten todettu, toistaiseksi tälle näkemykselle ei ole oikeuskäytännössä tukea.<sup>150</sup> Hankintalaki sisältää erityissäännöksen hankintojen asiakirjajulkisuudesta asianosaisiin nähden. Mikäli hankinnat katsottaisiin aina julkisen vallan käyttämiseksi, ei tälle erityissäännökselle olisi tarvetta. Hankintaa tekevät yhtiöt noudattavat useimmin tätä erityissäännöstä eivätkä julkisuuslain säännöksiä.<sup>151</sup>

Avoimuuden rajoittamisen puolesta on katsottu, että sen ulottaminen kaikkiin julkisyhteisöjen enemmistöomistamiin yhtiöihin olisi ongelmallista ja näin ollen vaikuttaisi niiden asemaan markkinoilla. Jos yhtiö toimii markkinoilla, vaikka olisikin julkisyhteisön omistama, se siirtyy kilpailusääntöjen soveltamisalan piiriin. Tällöin voitaisiin katsoa, että julkisuuslain ja -periaatteen ulottuminen ko. yhtiöihin heikentäisi niiden kilpailuasetelmaa markkinoilla.<sup>152</sup> Tässä tutkimuksessa rajataan kilpailuneutraliteettia ja yksityisen ja julkisten yhtiöiden toiminta kilpailumarkkinoilla tutkimuksen ulkopuolelle.

#### **4.4 Korruption torjunta avoimuuden lisäämisen näkökulmasta**

Korruption torjunnan kannalta julkisoikeudellisten organisaatioiden omistamien yksityisoikeudellisten yhtiöiden avoimuus olisi perusteltavissa. Tällöin julkisilla varoilla toteutettuja hankintoja voitaisiin valvoa ja tuottaa tehokkaammin, kun tiedetään palveluiden käypä hinta. Tällä hetkellä yrittäjät kokevat, että kunnat ja hyvinvointialueet ostavat palvelut sidosyksiköiden kautta, jolloin palveluja ei tarvitse kilpailuttaa ja niiden

---

<sup>150</sup> Halonen 2018, s. 59

<sup>151</sup> Halonen 2018, s. 59-60

<sup>152</sup> Halonen 2018, s. 61-62

hinta ei perustu kilpailuun vaan ”saneluun”. Tämän koetaan myös jarruttavan yrityskehitystä markkinoilla, joka ei ole toivottavaa Suomen markkinoiden kehityksen kannalta.<sup>153</sup>

Avoimuus ja tiedonsaantioikeus on olennaista korruption torjunnassa, sillä ne ennaltaehkäisevät lainvastaisia toimintatapoja ja viranomaisorganisaation epäasiallisia toimintatapoja, sekä väärinkäytöksiä. Korruption ehkäisemisen kannalta on olennaista, että vaikutusvallan väärinkäyttämisen ilmituloon on esimerkiksi julkisuuden kautta suuri riski, ja siten ennaltaehkäistä sen tapahtumista. Avoimuus edesauttaa laillisuuden valvomista viranomaiskoneiston ulkopuolelta kansalaisten ja median vaikutuksesta, joka edesauttaa luottamusta viranomaisia kohtaan.<sup>154</sup> Avoimuuden puute esimerkiksi kuntien määräysvaltaan kohdistuviin yhtiöihin on nähty ongelmalliseksi korruptiontorjunnan näkökulmasta.<sup>155</sup>

Julkisissa hankinnoissa ja kuntakonsernien toiminnassa on erityisesti havaittu rakenteellista korruptiota.<sup>156</sup> Rakenteellisen korruption ilmeneminen on monitahoista, ja sen toteen näyttäminen voi olla hyvin haastavaa. Kun hankintaa ulkoistetaan enemmissä määrin kuntien yhteistoimintaelimille esimerkiksi yhteishankintayksiköille tai sidosyksiköille, ja ne toteuttavat omalla toimialallaan hankintaa, voi asiakirjojen julkaisemattomuus edistää tehottomuutta hankinnoissa. Käytännössä tämä näkyy puutteellisina perusteluina käytettäessä suorahankintaa.<sup>157</sup>

Pienhankinnoissa tai suorahankinnoissa voi esiintyä vaikutusvallan väärinkäyttöä tai muuta epäasiallista vaikuttamista, kun viranomaiset käyttävät harkintavaltaa

---

<sup>153</sup> Valtiovarainministeriö 2020; kts myös Valtiovarainministeriö 2023, s. 26-27; 135-137 Hankinta-Suomi 2023, s. 19;

<sup>154</sup> Oikeusministeriö 2022, s. 19-20

<sup>155</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019, s. 25-26

<sup>156</sup> Valtiovarainministeriö 2023, s. 24; Oikeusministeriö 2022, s. 22

<sup>157</sup> Mansikka 2014, s. 34

hankintojen tarpeellisuudessa tai määrässä. Laaja harkintavalta voi houkutella väärinkäytöksille.<sup>158</sup>

Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportin mukaan, nykyinen julkishallinnon yhtiöiden toiminnan ja varojen käytön avoimuus, valvonta ja sääntely ei ole riittävää. Yhtiöiden toimintaan ei sovelleta julkisuuslakia, jolloin niiden toiminta ja valvonta jää yhtiön omien organisatoristen ja henkilöstön toimenpiteiden varaan. Tämä liittyy myös hankintoja tekevien esteellisyyksien arviointiin ja valvontaan. Suomessa omaksutun viranomaistoiminnan läpinäkyvyyteen ja hallinnon avoimuuteen nähden yksinomaan organisaation omiin toimenpiteisiin perustuva valvonta ei ole riittävää, ja vaarantaa siten julkisten varojen käytön avoimuuden, valvonnan ja sääntelyn riittävyyden.<sup>159</sup>

Edellä esitetty on merkityksellistä sen suhteen, että julkiseen päätöksentekoon ja rahankäyttöön on tunnistettu riskeiksi sidonnaisuudet julkisten sektorin päättäjiä, luottamushenkilöiden, sekä palveluita tarjoavien yritysten kesken. Kaksoisroolit ja sidonnaisuudet on julkisten hankintojen korruption ilmenemismuoto. Korruptiota julkisissa hankinnoissa on käytännössä mahdoton arvioida ilman riittävää avoimuutta ja julkisuutta. Yksi näkökulma on myös se, ettei hankintoja tekevät tai päätöksentekijät tunnista korruptiota tai mieltävät rakenteellisen korruption ”maan tavaksi”, jolloin he eivät edes tunnista omaa korruptiivista käyttäytymistä. Koulutusta julkisten hankintojen tekemiseksi ja korruption torjumiseksi olisi syytä lisätä.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Mansikka 2014, s. 34

<sup>159</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019, s. 7

<sup>160</sup> Valtiovarainministeriö 2020, s. 70

## 5 Johtopäätökset

Suomessa korruptiontorjunta on vasta alkumetreillä. Tutkimusta aiheesta on tehty enemmissä määrin viimeisen kymmenen vuoden aikana. Korruption vastaista toimintaa edistää yhteistyöverkosto, joka toimii Suomen korruptionvastaisena elimenä. Yhteistyöverkoston kuuluu useita eri virastoja ja sitä koordinoi oikeusministeriö. Verkoston tavoitteena on ennaltaehkäistä ja valvoa korruptiota, sekä seurata korruptionvastaista strategiaa ja toimenpidesuunnitelmaa.<sup>161</sup> Kansallinen julkisten hankintojen strategia on tehty ensimmäisen kerran vuosille 2021–2023. Strateginen painopiste on ollut julkisten hankintojen strateginen johtaminen, ja hankintataitojen osaamisen ylläpitäminen tietojohdamisen ja vaikuttavuuden arvioinnin avulla. Strategiassa painotetaan yhteistyötä hankintayksiköiden ja markkinoilla toimivien yritysten kanssa, jotta markkinat pysyvät elinvoimaisina.<sup>162</sup> Strategia on tällä hetkellä päivitettävänä.<sup>163</sup>

Korruptio on käsitteenä tunnettu. Sen on katsottu yleisesti tarkoittavan vaikutusvallan väärinkäyttöä, jossa käytetään esimerkiksi vastuullista asemaa hyväksi väärin tarkoituksiperin.<sup>164</sup> Korruptio voidaan jakaa sen ilmenemisen perusteella ns. raskaaseen korruption, joka on näkyvää, ja joiden rangaistavuudesta säädetään rikoslain 40 luvussa. Korruptio voi olla myös piilossa, ns. rakenteellista korruptiota, joka ei näy yhteiskunnalle, ja se hyödyntää laillisuuden rakenteita ja instituutioita.

Useissa eri tutkimuksissa korruptiolle altteimmiksi riskialueiksi on tunnistettu poliittiset virkanimitykset, päätöksenteko, viranomaisvalvonta, julkiset hankinnat, kartellit, revolving doors -ilmiö, tutkimus- ja kehitysrahoitus, sekä avustustoiminta ja kehitysyhteistyö. Näiden lisäksi kunnallishallinnossa on tunnistettu korruptiolle alttiiksi

---

<sup>161</sup> korruptiontorjunta.fi (n.d), korruptiontorjunta Suomessa

<sup>162</sup> Hankinta-Suomi 2020, s. 4

<sup>163</sup> Oikeusministeriö 18.6.2024

<sup>164</sup> Transparency International, What is corruption?; OECD, 2007, s. 20; Peurala & Muttilainen, 2015, s. 15; Salminen, 2015, s. 4

riskialueiksi kuntakonsernien toiminta markkinoilla, yhteiskuntasuunnittelu, sekä maankäytön ja rakentamiseen liittyvä päätöksenteko. Korruptio ilmenee näissä riskialueissa mm. vaikutusvallan väärinkäyttönä esimerkiksi päätöksenteossa tai tiedonhaussa.<sup>165</sup>

## 5.1 Tutkimustulokset ja pohdita

Tässä tutkimuksessa on keskitytty julkisten hankintojen korruptioriskiin. Tutkimuksessa on käsitelty EU-tasoisia direktiivejä, jotka ohjaavat kansallista sääntelyä julkisissa hankinnoissa. Tärkeimpinä säädöksinä tässä tutkimuksessa on ollut EU hankintadirektiivi, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, hallintolaki, julkisuuslaki ja rikoslaki. Tutkimuksessa tärkeässä roolissa ovat esiintyneet myös lakien esityöt, sekä aikaisemmat tutkimukset, selvitykset ja artikkelit aiheesta. Vaasan Yliopiston tutkimukset<sup>166</sup>, poliisiammattikorkeakoulun tutkimus<sup>167</sup> vuodelta 2015, ministeriöiden selvitykset sekä professori Kirsi-Maria Halosen artikkelit ovat olleet tutkimuksen pääkirjallisuutta normien ohella.

Tutkimus perusteena on käytetty aikaisempia kyselytutkimuksia kuten Salmisen ja Viinamäen (2017) julkaistua kyselytutkimusta piilokorruptiosta ja Hankinta-Suomen (2023) tutkimusta tarjoamisen haasteista julkisissa hankinnoissa. Näiden tutkimusten tuloksista ilmenevät toistuvasti julkisten hankintojen alttius korruptiolle, ja miten niiden valvomisen vaikeus on yksi syy korruption esiintymiselle. Julkiset hankinnat ovat olleet tutkimusten kohteena vasta tovin, joten tähän saakka kertynyt tutkimusaineisto on näkemyseni mukaan vasta alku tekijöissään.

Tutkimus on vastannut kahteen tutkimuskysymykseen. Ensimmäinen tutkimuskysymys käsitteli aihetta, miten korruptio ilmenee julkisissa hankinnoissa? Useiden tutkimusten mukaan yleisimmät riskialueet korruptiolle julkisissa hankinnoissa ovat kaksoisroolit ja

---

<sup>165</sup> Valtiovarainministeriö 2023, s. 22

<sup>166</sup> Erityisesti Ari Salmisen ja kumppanien artikkelit

<sup>167</sup> Peurala & Muttilainen, 2015

esteellisyys, markkinakartoitus, tarjouspyyntöjen räätälöinti tai kohdentaminen, hankintojen pilkkominen ja sopimusten muuttaminen sopimuskauden aikana. Toisena tutkimuskysymyksenä on tarkasteltu sitä, miten julkisuuslainsäädäntö ja julkisuusperiaate sekä avoimuus toteutuu julkisten hankintojen asiakirjajulkisuudessa tämänhetkisen sääntelyn myötä.

Julkisissa hankinnoissa korruptiolle tai rakenteelliselle korruptiolle on tyypillistä, että se käyttää hyväkseen sidonnaisuuksia yksilöiden välillä. Kaksoisroolien kautta esimerkiksi kunnallishallinnossa voi tulla vastaan tilanteita, jossa luottamushenkilö osallistuu päätökseen, joka hyödyttää häntä tai hänen lähipiiriään. Hyvä veli -verkostojen kautta hyödynnetään sidonnaisuuksia esimerkiksi palvelusten pyytämisen suhteen.

Myös saman toimijan valitseminen yhä uudelleen ja uudelleen voi viitata epäasialliseen vaikuttamiseen yksilöiden välillä. Tällöin esille nousee myös epäily tarjouspyyntöjen räätälöinnistä, jotta ne suosisivat jotain tiettyä toimijaa. Yritykset ovat kokeneet suurimmaksi esteeksi julkisiin hankintoihin osallistuessaan sen, että tarjouspyynnöt ovat osoitettu tietylle toimittajalle, ja se on nähtävissä hankintailmoituksesta tai tarjouspyynnöstä.

Hankintayksiköt toteuttavat usein markkinakartoitusta hankintojen yhteydessä. Markkinakartoitus on osa hankintoja ja oikein toteutettuna se palvelee kaikkia osapuolia tehostaen hankintaprosessia sekä julkisten varojen käyttöä, kun viranomaiset tietävät mitä hankitaan. Kuitenkin varjopuolena on huomattu epäasiallisen vaikuttamisen mahdollisuus, tai liiallinen vaikuttaminen tarjouspyynnön sisältöön, joka voi poissulkea markkinakartoitukseen osallistuneen yrityksen osallistumismahdollisuuden hankintaan.

Hyvinä ja huonoina puolina markkinakartoituksen lisäksi on tutkimuksessa tuotu esille hankintojen pilkkominen ja korruption mahdollisuus niissä. Toisaalta hankintadirektiivi ja -laki edellyttää hankintojen tarkoituksenmukaista järjestämistä siten, että pienet ja keskisuuret yritykset voivat osallistua kilpailutukseen, tai tarjouspyyntö jopa kannustaa

heitä osallistumaan. Tällöin saadaan enemmän kilpailua, joka on julkisten varojen käytön kannalta tehokasta. Hankintoja voidaan toisaalta pilkkoa myös ns. epäasiallisin tarkoituksin, jolla viitataan hankintalain kiertämisen tarkoitukseen. Hankintalaki määrittelee, että hankintaperiaatteita tulee noudattaa myös hankintalain kynnysarvion alittavissa hankinnoissa.

Tutkimuksissa on myös tuotu esille sopimusten muuttaminen sopimuskauden alkamisen jälkeen siten, että se muuttuu voittaneelle tarjoajalle edullisemmaksi alkuperäiseen hankintapäätökseen nähden. Tähän menettelyyn on kuitenkin vaikea puuttua ilman hankintayksiköiden asiakirjojen avoimuutta, ellei tarjouskilpailuun osallistunut muu yritys saa tämmöistä seikkaa tietoonsa, ja valittaa siitä esimerkiksi markkinaoikeuteen.

Sidonnaisuuksien kompleksinen puoli ilmenee pienessä valtiossa myös siten, että eri ammattikunnissa on pienet edustukset tietyn alan erityisammattilaisia, joiden ammatillista osaamista halutaan hyödyntää eri ympäristöissä. Esimerkiksi lääketieteellisyydessä tutkivat lääkärit voivat toimia erikoissairaanhoidossa potilaiden hoitavina lääkäreinä, mutta samaan aikaan he voivat tehdä tutkimusta jonkun lääkkeen vaikutuksesta, jonka tutkimuksen on rahoittanut tietty lääkeyhtiö. Kaksoisrooli voi siis olla ilmeinen, mutta Suomessa lääkeyhtiöiden rahoitus lääketieteellisen tutkimuksen kehityksen näkökulmasta olennaista.

Julkisten hankintojen korruption riskialueet ovat myös monilta osin positiivisestikin perusteltavissa. Tutkimuksessa on tuotu esille miten epäasiallinen vaikuttaminen voi näkyä näissä riskialueissa. On selvää, että hankinnan ammattilaiset haluavat tehdä työnsä eettisesti oikein, ja julkisissa hankinnoissa on aito halu toteuttaa hankinnat tehokkaasti, olemassa olevat kilpailuolosuhteet huomioiden.

Toinen tutkimuskysymys liittyy hankinta-asiakirjojen julkisuuteen. Kuntien yhtiöittämisvelvollisuus on johtanut siihen, että markkinoilla toimii nykyisin paljon julkisomisteisia yksityisoikeudellisia yhtiöitä, koska kuntalain 126 §:n mukaan sen on

yhtiötettävä toimintansa, mikäli se hoitaa 7 §:ssä tarkoitettua tehtäväänsä kilpailutilanteessa markkinoilla. Ongelmaksi on ilmennyt julkisuuslain soveltaminen yksityisoikeudellisiin organisaatioihin, sillä hankintalain 138.2 § rajaa hankinta-asiakirjojen julkisuutta. Tämä on aiheuttanut läpinäkyvyysvajeen, jolloin esimerkiksi julkisten varojen käytön valvonta tällaisissa yhtiöissä on vaikeaa.

Tällä hetkellä oikeustapaus KHO 2023:7 ennakkoratkaisuna rajaa asiakirjojen julkisuutta. Tapauksessa katsottiin, että vaikka julkisista hankinnoista, kilpailuttamisvelvollisuudesta ja hankintamenettelystä on säädetty lailla, menettelyllä ei puututa julkisen vallan käytölle ominaisella tavalla yksityisten oikeusasemaan hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella hallintotoimella. Tällöin kysymys ei ole ollut julkisuuslain 4.2 §:ssä tarkoitettua julkisesta vallan käytöstä, eikä näin ollen julkisuuslakia sovellettu asiakirjoihin.

Tuomioistuimen on annettava etusija perustuslaille suhteessa alemman tasoihin normeihin, jos ne ovat ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §). Tuomioistuimen ei tulisi soveltaa säännöstä, joka on ristiriidassa julkisuusperusoikeuden kanssa, tai sellaista alemman tasoista normia, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 107 §). Julkisuutta ei saisi rajoittaa suhteettomasti tai perusteettomasti, mutta viranomaisen on oltava tarkkana soveltaessaan salassapito- ja vaitiolovalvoitetta.<sup>168</sup>

Salassapitosääntelyn tulkintaa ohjaa suppean tulkinnan periaate, joten salassapito on poikkeus pääsääntöön, julkisuuteen nähden. Perustuslain hyvän hallinnon takeet (PL 21.2 §) ohjaavat jo julkisuuden merkitystä hallinnossa. Lisäksi hallintolain 6 § hallinnon oikeusperiaatteet ja julkisuuslain 20 § viranomaisen tiedonjaon velvollisuudesta ovat tärkeitä yleislain säädöksiä, jotka ohjaavat viranomaisen toimintaa.

---

<sup>168</sup> Mäenpää 2023, IV Julkisuus ja tietosuoja, 2. julkisuus perusoikeutena ja ihmisoikeutena, perusoikeussuojan merkitys, velvollisuus turvata julkisuus perusoikeutena.

Julkisten hankintojen toteuttaminen hankintalain tarkoittamissa julkisoikeudellisissa yhtiöissä eli yhteishankintayksiköissä tai viranomaisen lukuun hankintoja tuottavissa sidosyksiköissä on julkisen hallintotehtävän hoitamista. Myös hankintalain kilpailuttamisvelvollisuus koskee kaikkia hankintayksiköitä, jolloin se on julkinen tehtävä hankintayksikölle.<sup>169</sup>

Tällä hetkellä julkisissa hankinnoissa syntyy jossain määrin läpinäkyvyysvajetta julkisoikeudellisissa yhtiöissä. Julkisuusperiaate on johdettavissa perustuslaista, mutta tutkimusten mukaan se ei tällä hetkellä toteudu lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla hankinta-asiakirjojen julkisuudessa.

Korruption torjunnan kannalta on tärkeää, että viranomaisten toiminta on avointa ja sitä voidaan valvoa ulkoa esimerkiksi kansalaisten ja median taholta. Korruption riskialueisiin on tunnistettu kuuluvan ilmiönä lähes aina huono hallinto, suosinta, syrjintä sekä tietojen ja asiakirjojen salaaminen.<sup>170</sup> Näin ollen onkin erityisen tärkeää, että julkisissa hankinnoissa edesautetaan kansalaisten valvontamahdollisuuksia, sillä onhan kyseessä julkisin varoin toteutettuja hankkeita tai palveluja.

Suomea on pidetty hyvin pitkään vähän tai ei lainkaan korruptoituneena maana. Korruptio on suhteellisen vaikea asia mitata, sillä myös maan sisällä voi olla eroja sen suhteen, mikä asia koetaan korruptioksi. Erityisen vaikeaa korruption mittaamisesta tulee silloin, kun puhutaan rakenteellisesta korruptiosta, sillä siihen voi liittyä yksilöiden välisiä eroja siitä, mikä katsotaan korruptioksi. Rakenteellinen korruptio toimii usein laillisuuden piirissä, mutta yksilöiden kokemukset eettisistä toimintatavoista eroavat, joten sitä voi olla vaikea havaita.

Korruption havaitsemiseen voi myös vaikuttaa ympäristö, jossa se ilmenee. Esimerkiksi pienten paikkakuntien luottamushenkilöiden ja paikallisten yritysten yhteistyö ja

---

<sup>169</sup> Voutilainen & Määttä 2023, s. 629-630.

<sup>170</sup> Valtiovarainministeriö 2023, s. 25

vaikuttaminen toisiinsa on välttämätöntä, ja osin myös välttämätöntä. Toisin isojen kaupunkien yritysten ja luottamushenkilöiden välillä voi olla pienempi riski tälle, mutta Suomen kokoisessa pienessä valtiossa todennäköisyys tälle on suuri. On ymmärrettävää, että myös yksilöille itselleen voi olla usein vaikea hahmottaa sitä, mikä on asiallista vaikuttamista, ja missä menee raja asiattomuuden suhteen.

Korruption ilmenemisessä olosuhteet ovat aina erilaiset. Julkisia hankintoja ohjaa lainsäädäntö ja hankinnan sekä hallinnon periaatteet, mutta konteksti, jossa hankintoja tehdään, on aina erilainen. Onko korruption olemassa vakiintunutta oikeuskäytäntöä, joka ennakkoratkaisuperiaatteellaan ohjaisi menettelyä? Suomessa ei ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä korruption ilmenemisessä. Kattavaa tilastotietoa Suomessa tuomituista korruptiorikoksista ei ole saatavilla.<sup>171</sup>

On myös syytä huomioida, että Suomessa on erilaiset kynnykset rikostutkinnan aloittamisessa poliisissa, syytteen nostamisessa syyttäjällä sekä tuomion annossa tuomioistuimessa. Korkein niistä on tuomitsemiskynnys, joten pelkkien rikosilmoitusten perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä korruption esiintymisestä Suomessa.

Suomen markkinoiden näkökulmasta olisi myös äärimmäisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että yritykset voivat aidosti kilpailla hankintojen toteutuksesta, ja näin ollen hankinnalle saadaan markkinoita vastaava kilpailukykyinen hinta. Hankinta on onnistunut, kun siinä on saatu luotua riittävää kilpailua. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan merkittävintä säästöä saavutettaisiin, kun kilpailua saataisiin lisättyä alhaisemmissa hankinnoissa. Mediaani määrä tarjouspyyntöihin vastanneiden yritysten osalta on kolme kappaletta, joka tarkoittaa, että yli puoleen tarjouspyyntöihin jättää hakemuksen alle kolme toimittajaa.<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Ks. Oikeusministeriön 2017 julkaisu, jossa on listattu rikosnimikkeitä vuosilta 2010-2015, joihin mahdollisesti voi liittyä korruptio. Taulukoon on listattu kaikki virkarikosnimikkeet ja elinkeinotoimintaan liittyvät rikosnimikkeet, joten tämän perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä siitä, missä rikosilmoituksissa olisi korruption piirteitä.

<sup>172</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2023, s. 36

Kilpailun lisääminen on tärkeää myös siitä näkökulmasta, että se luo markkinoille oman jälkikäteisen valvonnan. Suurissa hankinnoissa on tällä hetkellä havaittavissa enemmän kilpailua kuin pienissä. Suurissa hankinnoissa yritysten intressit voittaa kilpailutus on suurempi ja todennäköisyys valittamisesta markkinaoikeuteen on suurempi. Kilpailutilanteissa toteutuu paremmin hankinnan valvonta jälkikäteen ja se ehkäisee väärinkäyttäytymisen mahdollisuutta hankintayksikön toimesta.

Edelliseen liittyen ja muutonkin hankintaprosessin tehokkaaseen ja korruption ennaltaehkäisemisen kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota hankintoja suorittavien henkilöiden ammattitaitoon ja sen ylläpitämiseen. Tämä on tullut esille useissa selvityksissä, jossa on kartoitettu kuntien hankintatoimia. Pienissä kunnissa ei yleensä ole hankinnoista erikseen vastaavaa henkilöä, vaan hankinnat toteutetaan esimerkiksi yhteishankintayksiköiden kautta. Tällöin hankintaa suorittaa myös todennäköisimmin siihen erikoistuneet henkilöt, joilla on riittävä kokemusta hankintojen toteuttamisesta. Ammattitaidon lisääminen edesauttaa myös korruption ennaltaehkäisemisessä sen suhteen, että heillä parempi kyky tunnistaa esimerkiksi yrityskartelleja markkinoilta, jotka ovat laittomia.

Julkisoikeudellisten yhtiöiden yleistyessä rajapinta yksityisten ja julkisten toimijoiden välillä häilyy. Viranhaltijoilta ja virkahenkilöiltä odotetaan myös viranomaisissa koko ajan enemmissä määrin tehokkaampaa työskentelyä ja taloudellisia säästöjä vaaditaan jokaiselta. Rajapinnan häilyttyä viranomaiset joutuvat uudelleen miettimään esimerkiksi palveluasenteitaan ja prosesseja, jotta ne vastaisivat paremmin kilpailuun yksityisten toimijoiden kanssa.

## **5.2 Jatkotutkimus**

Suomen kokoisessa pienessä valtiossa on mielestäni punnittava sitä, millä tavalla palvelut tuotetaan tulevaisuudessa ja miten edesautamme riittävästi kilpailua markkinoilla. Odotetaanko julkisen hallinnon tuottavan palveluita, jolloin se voi vaikuttaa yksityisten markkinoiden kehitykseen, vai luotetaanko ja kannustetaanko Suomessa

yksityisiä yrityksiä ottamaan riskejä ja toimimaan kilpailuilla markkinoilla esimerkiksi julkisten palveluiden tuottamiseksi? Tällöin synnytetään kilpailua ja palveluille tai tavaroille saadaan kilpailukykyisempi hinta. Hankintojen ammattitaitoiselle tekemiselle on entistä enemmän kysyntää, sillä oikein tehty tarjouspyyntö hankintaprosessin alku vaiheessa on onnistumisen edellytys koko hankintaprosessin elinkaaren ajan.

Jatkotutkimuksen kannalta mielenkiintoista olisi tutkia sitä, miten Euroopan unionin lainsäädännön rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin (EU) 2019/1937 ns. whistleblower-direktiivin kansallinen täytäntöönpano on edistänyt korruption torjuntaa Suomessa. Tästä on säädetty lailla Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022).

Myös julkisuuslakia pyritään muuttamaan lähitulevaisuudessa. Työryhmämietinnön mukaan julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että lakia sovellettaisiin jatkossa julkista hallintotehtävää hoitavaan kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltaminen kohdentuisi vain julkisen vallan käyttöön. Lakia ehdotetaan sovellettavaksi julkisyhteisön, valtion liikelaitosten ja julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön, sekä niiden tytäryhteisöihin. Rajauksena tässä olisi se, että ko. yhtiöt harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.<sup>173</sup>

Johdannossa tuotiin esille myös julkisiin hankintoihin suunnitteilla oleva tietovarantorekisteri. Jatkotutkimuskysymyksenä olisi mielenkiintoista selvittää, miten tämä mahdollisesti toteutuva tietovaranto vaikuttaa hankintayksiköiden palveluiden kilpailuttamiseen. Esimerkiksi vaikuttaako julkisuuslain muutos ja avoimuusrekisteri siihen, vähentääkö nämä yhdessä tai erikseen suorahankintojen toteuttamista hankintayksiköiden toimesta.

---

<sup>173</sup> Oikeusministeriö 2023, s. 10

## Lähteet

- Euroopan komissio. (2023). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2023. Luku: oikeusvaltiotilanne Suomessa. Bryssel 5.7.2023.
- Euroopan Komissio. (2023). Korruption torjunta: tiukemmat säännöt korruption torjumiseksi EU:ssa ja maailmanlaajuisesti. Lehdistötiedote 3.5.2023. Bryssel. Noudettu 20.4.2024 osoitteesta: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip\\_23\\_2516](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_23_2516)
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017. *Julkiset hankinnat*. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Euroopan unioni. (n.d.) Petokset ja korruptio. EUR-Lex. Noudettu 9.10.2024 osoitteesta [https://eurlex.europa.eu/summary/chapter/fight\\_against\\_fraud.html?locale=fi&root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D22](https://eurlex.europa.eu/summary/chapter/fight_against_fraud.html?locale=fi&root_default=SUM_1_CODED%3D22)
- Haikola, M., Kinnunen, H. (31.1.2024). Marja-alan yrittäjää vastaan nostettu peräti 56 syytettä törkeästä ihmiskaupasta. Yle verkkouutiset. Noudettu 2.6.2024 osoitteesta: <https://yle.fi/a/74-20072264>
- Halonen, K-M., (2021). Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. *Lakimies* 7-8/2021 s. 1113-1135
- Halonen, K-M., (n.d.). Hankintasopimuksen tehottomuuden seuraukset sopijapuolten välillä. *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2015*, s. 129–158
- Halonen, K-M., (2018). Julkisuus, kilpailuneutraliteetti ja julkisomisteiset yhtiöt. *Defensor Legis* N:o 1/2018 s. 52-69.
- Halonen, K-M., (2015). Hankintalain oikeussuojauudistuksen vaikutukset hankintayksiköiden toimintaan – empiirinen tutkimus hankintayksiköiden suorahankinta- ja sopimuskäytännöistä. *Edilex* 15/2015.
- Hankinta-Suomi. (2020). Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Valtiovarainministeriö. Kuntaliitto.

- Hankinta-Suomi. (2023). Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa – Kyselytutkimuksen tulokset 2023 Hankinta-Suomi -toimenpideohjelma. Hankinta-Suomi. Valtiovarainministeriö. Kunta-liitto. Julkaistu 6/2023.
- Heidenheimer, A. (1989). Perceptions on the Perception of Corruption. Teoksessa Heidengeimer, A. & Johnston, M., & LeViene, V., Kustannus: Political Corruption: A Handook.
- Hiilamo, T., Jääskeläinen, J., Reyes, W. (2023). Kilpailu julkisussa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 9/2023. Kilpailu- ja kuluttajavirasto Helsinki. 2023.
- Hirvonen, A. (2011) Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H. & Uotila, J. (2007). *Julkiset hankinnat hankintayksiköissä*. [Helsinki]: Edita.
- IA Insight Public Oy. (2023). Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa – selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:86. Valtiovarainministeriö Helsinki 2023.
- Joensuu, J., (2023, 9.elokuuta). *Hyvinvointialueet tulkitsevat hankintalakia varsin erikoisesti, sanoo oikeusoppinut – kilpailu- ja kuluttajaviraston mielestä lakia on rikottu*. Uutinen 9.8.2023. Noudettu 22.10.2024 osoitteesta: <https://yle.fi/a/74-20038579>
- Kimpimäki, M. (2017). Lahjonta liike-elämässä – Onko sitä? Edilex 2017/30. Julkaistu 28.6.2017.
- Kiviaho, M., Knuutinen, M. (2022) Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa – Askelmerkkejä hyvään hallintoon. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2022:9. Oikeusministeriö Helsinki 2022.
- Kulla, H., Salminen, J. & Alma Talent. (2024). *Hallintomenettelyn perusteet*. 12., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Kuusikko, K. (2018). *Esteellisyys hallinnossa*. 1., painos. Helsinki: Alma Talent.
- Kuoppamäki, P. (2018). *Uusi kilpailuoikeus*. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

- Kolehmainen, A. (2018). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Edilex artikkeli 2015/29. Julkaistu 30.6.2015
- Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. (2017). *Julkiset hankinnat: Käsikirja*. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Mansikka, T. (2014). Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. Edilex 2014/11. Julkaistu 6.6.2014.
- Mutttilainen, V., Ollus, N., Salminen, A. (2020). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeelle – Korsi-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.
- OECD, (2007). Corruption: a glossary of international criminal standard. 978-92-64-02740-4. Noudettu 24.6.2024 osoitteesta: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/39532693.pdf>
- Oikeusministeriö. (2023). Julkisuuslain ajantasaistaminen – Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32. Oikeusministeriö Helsinki. 2023.
- Oikeusministeriö. (2024, 18. kesäkuuta). *Korruptionvastaisen strategian toimenpideohjelma päivitetään*. Tiedote. Noudettu 17.11.2024 osoitteesta: <https://korruptiontorjunta.fi/-/1410853/korruptionvastaisen-strategian-toimenpideohjelma-paivitetaan>
- Peurala, J., Muttilainen, V., (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. Tampere 2015.
- Raitio, J. (2013). *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. 3. uud. p. Helsinki: Talentum.
- Rikkilä S., Jukatoinen, P., Muttilainen, V. (2021). Money laundering and Corruption in International Business – Preliminary Saty Based on Nordic Experiences. Nordic Council of Ministers. Poliisiammattikorkeakoulu.
- Roslund. R. (2024, 24. kesäkuuta). *Migri käytti satoja miljoonia euroja ilman kilpailutusta, professoreilta kovaa kritiikkiä: ”Varsin sekavalta tämä näyttää”*. Uutinen 24.6.2024. Noudettu 22.10.2024 osoitteesta: <https://yle.fi/a/74-20095199>

- Roslund, R. (2022, 15. elokuuta). *Oikeusoppineet: Helsingin palkanmaksun kaaokseen ajaneessa Sarastia-hankinnassa on juridisia ongelmia – "Hankintalain kiertämistähän tämä on"*. Uutinen 15.8.2022. Noudettu osoitteesta 22.10.2024 osoitteesta: <https://yle.fi/a/3-12574379>
- Salminen, A., (2015). Rakenteellinen korruptio – Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan Yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203.
- Salminen, A. (2023). Etiikka parlamentissa: uhkaako eduskuntaa korruptio? Teoksessa Mäntylä, N., Viljanen, J., Perttola, L. (toim.), *Tieto, valta ja vaikuttaminen oikeusvaltiossa*. (s. 25–36).
- Salminen, A., Mäntysalo, V. (2013). Epäeettisestä tuomittavaan – korruptio ja hyvä veli verkostot Suomessa. Vaasan Yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 182.
- Transparency International. (n.d). What is corruption? Noudettu 24.6.2024 osoitteesta: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- Transparency International. (2023). Country data. Noudettu 7.4.2023 osoitteesta <https://www.transparency.org/en/countries/finland>
- Valtioneuvosto. (2021). Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021-2023. Liite 2
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. (2018). Korruptiontorjunnan voitettavat vaikeudet Suomessa.
- Valtiovarainministeriö. (2024). Ministeri Ikonen korostaa julkisten varojen käytön avoimuutta – kansallinen hankintatietovaranto läpivalaisemaan julkisten varojen käyttöä. Tiedote 20.6.2024. Noudettu 29.7.2024 osoitteesta: <https://vm.fi/-/ministeri-ikonen-korostaa-julkisten-varojen-kayton-avoimuutta-kansallinen-hankintatietovaranto-lapivalaisemaan-julkisten-varojen-kayttoa>
- Valtiovarainministeriö. (2024:2) *Suomen julkisten hankintojen euromääräisessä arvioissa suuri laskennallinen pudotus*. Uutinen 11.9.2024. Noudettu 22.10.2024 osoitteesta: <https://vm.fi/-/suomen-julkisten-hankintojen-euomaarisessa-arviossa-suuri-laskennallinen-pudotus>
- Voutilainen, T. (2023). Hankinta-asiakirjojen julkisuus yhtiömuotoisessa yhteishankintayksikössä – KHO 2023:7. Lakimies, 2, s. 371-380.

**Virallislähteet**

Korruption vastainen yhdistyneiden kansakuntien sopimus (58/2006)

HE 72/2002 Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

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

**Oikeuskäytäntö**

Kotimaiset tuomioistuimet

MaO 154/2024

MaO 196/20

MaO 771/14

KHO 2016:56

KHO 2017:82

KHO 2021:191

KHO 2023:7

KHO 2024:898

KKO 2017:92

**Euroopan yhteisöjen tuomioistuin**

C-324/98, Telaustria ja Telefonadress vs. komissio, EU:T:2000:669

C-107/98 Teckal Srl vs. Comune di Viano ja Azieda Gas-acqua Consorziale di Riggio Emilia,

EU:C:1999:562