

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Laura Sui

**TARJOUSKILPAILUSTA POISSULKEMINEN**

Poissulkemisperusteet osana harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2016**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>KUVIOLUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen taustaa ja keskeiset käsitteet	7
1.2. Tutkimusongelma ja aiheen rajaus	11
1.3. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytetty aineisto	13
1.4. Tutkimuksen eteneminen	15
<b>2. HARMAAN TALouden JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNTA HANKINTAPROSESSISSA</b>	17
2.1. Harmaa talous ja talousrikollisuus ilmiönä	17
2.2. Hankintalaki apuna harmaan talouden torjunnassa	21
2.3. Hankintayksikön tiedonsaantioikeus ja viranomaisyhteistyö	24
2.4. Hankintalain uudistus ja sen vaikutus harmaan talouden torjuntaan	28
<b>3. PAKOLLISET POISSULKEMISPERUSTEET</b>	31
3.1. Pakollisen poissulkemisen edellytykset	31
3.2. EU-kynnysarvot pakollisen poissulkemisen määrittelijöinä	37
3.3. Rikoslain tulkinnat pakollisesta poissulkemisesta	37
3.4. Uudet pakolliset poissulkemisperusteet	41
<b>4. HARKINNANVARAISET POISSULKEMISPERUSTEET</b>	43
4.1. Hankintayksikön vapaudet ja velvollisuudet	43
4.2. Automaattinen poissulkeminen	44
4.2.1. Konkurssi ja saneerausmenettely	44
4.2.2. Verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti	47
4.3. Tapauskohtainen poissulkeminen	49
4.3.1. Ammattitoimintaan liittyvä lainvastainen teko	49

4.3.2. Ammattitoimintaan liittyvä vakava virhe	50
4.3.3. Olennaisesti väärin tietojen antaminen	53
4.4. Uudet harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet	54
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	56
<b>LÄHDELUETTELO</b>	62
<b>LIITTEET</b>	
LIITE 1. Hankintalain (348/2007) 53 §:ssä mainitut rikoslain (1889/39) pykälät	71

**KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1. Poissulkemisen sijoittuminen hankintaprosessissa

Kuvio 2. Hankintalaki apuna harmaan talouden torjumisessa

Kuvio 3. Harkinnanvaraisen poissulkemisen jakautuminen



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Laura Sui

**Pro gradu -tutkielma:**

Tarjouskilpailusta poissulkeminen: Poissulkemisperusteet osana harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisoikeus

**Työn ohjaaja:**

Kristian Siikavirta

**Valmistumisvuosi:**

2016

**Sivumäärä: 77**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Julkisissa hankinnoissa on kyse hankintayksikön tekemästä tavaran, palvelun tai rakennusurakan hankinnasta taloudellista vastiketta vastaan. Hankintalain (348/2007) mukaan hankintayksikön on valittava tarjouskilpailun voittajaksi joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin tarjous. Tarkoituksena on myös, että yhteiskunnan varoilla tuettaisiin lainkuuliaisia ja rehellisiä tarjoajia. Jotta tähän lopputulokseen päästäisiin, on hankintalakiin otettu säännökset tarjouskilpailusta poissulkemisesta. Poissulkemisperusteiden avulla hankintayksikkö pystyy sulkemaan epärehelliset ja rikolliset toimittajat tarjouskilpailun ulkopuolelle. Poissulkeminen voi tapahtua joko pakollisiin tai harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin vedoten. Tarjouskilpailusta poissulkeminen liittyy läheisesti harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen, sillä poissulkemisperusteet osallistuvat näiden vakavien ilmiöiden torjuntaan. Julkisten hankintojen suuri rahallinen arvo ja niiden tärkeä merkitys tietyillä harmaasta taloudesta kärsivillä aloilla, saa aikaan sen, että julkisilla hankinnoilla on erittäin merkittävä asema harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.

Tutkielman pääasiallisena tarkoituksena on selvittää, mitä hankintalain poissulkemisperusteilla tarkoitetaan. Lisäksi perehdytään siihen, miten harmaa talous ja talousrikollisuus ilmenevät julkisissa hankinnoissa sekä miten harmaata taloutta ja talousrikollisuutta voidaan torjua hankintalain poissulkemisperusteilla. Harmaa talous ja talousrikollisuus tuovat tutkielmaan tarkastelukulman, joka auttaa ymmärtämään, millaisessa kontekstissa hankintalain poissulkemisperusteet toimivat. Poissulkemisperusteet esitellään usein vain hankintayksikön turvana ja apuvälineenä, mutta todellisuudessa niillä on myös laajempi yhteiskunnallinen merkitys.

Tutkimusmetodina on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimusmenetelmä. Tätä metodologiaa hyödyntäen pyritään selvittämään hankintalain poissulkemissäännösten sisältöä ja sitä, miten ne vaikuttavat harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Tutkielman lähdeaineisto koostuu oikeustieteelliselle tutkimukselle tyypillisestä aineistosta. Mukana on lainsäädäntöä, oikeustapauksia, virallislähteitä, oikeudellisia artikkeleita, asiantuntijakirjoituksia, oikeuskirjallisuutta sekä elektronista aineistoa.

Tämän tutkielman tuloksena voidaan todeta, että hankintalain poissulkemissäännöksillä on selkeä yhteys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Tutkielma osoittaa, että poissulkemispäätöksen tueksi tarvitaan aina todellista ja luotettavaa tietoa. Tämän vuoksi viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonkulun merkitystä ei tule unohtaa. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon tulisi olla joustavaa ja aluerajoista piittaamatonta. Poissulkemissäännösten huolellinen soveltaminen yhdistettynä tehokkaaseen viranomaisyhteistyön ja tietojenvaihtoon tuovat yhdessä helpotusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden ongelmaan. Todennäköisesti harmaata taloutta ja talousrikollisuutta ei saada koskaan täysin poistettua. Lainsäädännön päivittämisellä ja lain tehokkaalla soveltamisella voidaan kuitenkin vaikuttaa näiden ilmiöiden leviämiseen.

---

**AVAINSANAT: julkiset hankinnat, tarjouskilpailu, poissulkeminen, harmaa talous, talousrikollisuus**



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen taustaa ja keskeiset käsitteet

Julkisissa hankinnoissa on kyse hankintayksikön tekemästä tavaran, palvelun tai rakennusurakan hankinnasta taloudellista vastiketta vastaan<sup>1</sup>. Hankintayksiköitä ovat hankintalain (348/2007) 6 §:n mukaan muun muassa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset. Julkisten hankintojen pääasiallisena ideana on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä. Hankintalaki velvoittaa valtion ja kuntien viranomaisia ja muita hankintayksiköitä kilpailuttamaan hankintansa, ja siten valitsemaan parhaan mahdollisen tarjouksen. Hankintalain 62 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön olisi valittava tarjouksista joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin tarjous. Tarjouskilpailun tarkoituksena on siis saada paras mahdollinen vastine rahoille.

Jotta rahoille saataisiin paras mahdollinen vastine, on hankintalakiin otettu säännökset tarjouskilpailusta poissulkemisesta. Poissulkemisperusteet ovat perustana rehellisen ja lainsäädäntöä kunnioittavan tarjoajan valinnassa. Täten niiden avulla voidaan torjua harmaata taloutta. Tarjouskilpailusta poissulkemisesta säännellään hankintalain kahdeksannessa luvussa. Hankintayksikölle on asetettu velvollisuudeksi tutkia rasittaako ehdokasta tai tarjoajaa jokin hankintalaissa säädetty poissulkemisperuste<sup>2</sup>. Hankintayksikön on tehtävä tämä arviointi heti tarjousten avaamisen jälkeen. Tarjoukset avataan vasta tarjousajan päätyttyä ja niitä käsitellessä on muistettava julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet. Mitään tarjoajaa ei siis saa syrjiä ja valinta on muutenkin tehtävä mahdollisimman objektiivisesti. Hankintayksikön on ensin päätettävä täyttävätkö kaikki tarjoajat vaaditut kelpoisuusehdot ja tämän jälkeen kelpoisuusehdot täyttämättömät tarjoajat täytyy sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle.<sup>3</sup>

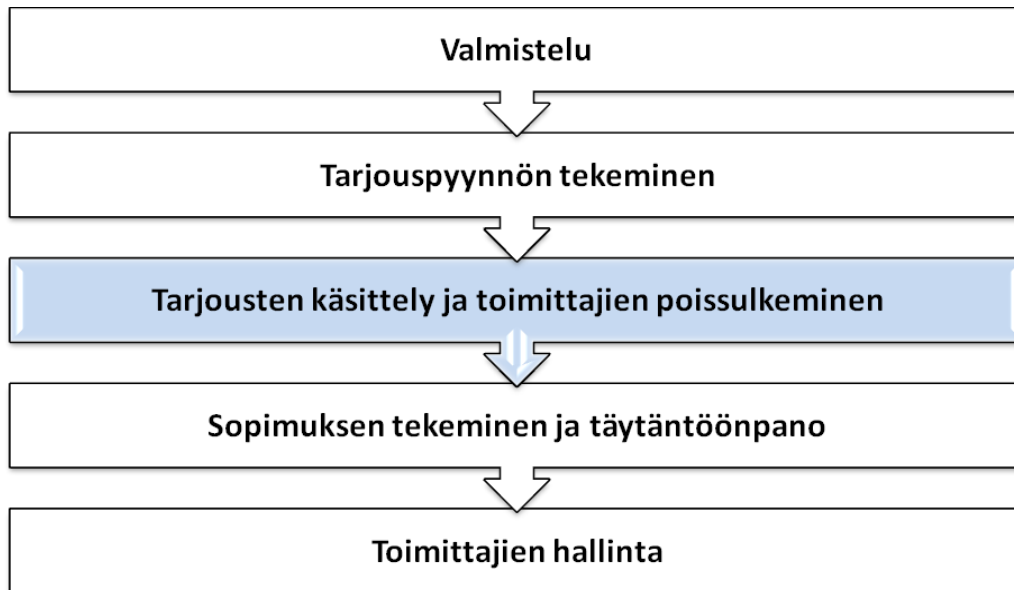
---

<sup>1</sup> Kuusiniemi–Laine & Takala 2007: 21.

<sup>2</sup> Pekkala 2008: 303.

<sup>3</sup> Narikka 2008:248.





Kuvio 1. Poissulkemisen sijoittuminen hankintaprosessissa.<sup>4</sup>

Hankintalain poissulkemisperusteet voidaan jakaa pakollisiin ja harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin. *Pakolliset poissulkemisperusteet* (53 §) koskevat vakavia rikoksia, joihin tarjoajat tai näiden edustajat ovat syyllistyneet. Tällaiset tarjoajat on aina lähtökohtaisesti suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle, eikä hankintayksiköllä ole harkintavaltaa tämän asian suhteen. *Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet* (54 §) ovat puolestaan hieman lievempiä rikkomuksia. Ne voivat koskea myös muita kuin rikospäätteisiä syitä sulkea tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle. Toisin kuin pakollisissa poissulkemisperusteissa, on hankintayksiköllä harkintavaltaa sen suhteen mitä seikkoja se pitää harkinnanvaraisina poissulkemisperusteina.<sup>5</sup>

Hankintalain poissulkemisperusteet 53 ja 54 koskevat EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Poissulkeminen on kuitenkin mahdollista myös EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa ja siitä on säännökset hankintalain 71 §:n 2 momentissa. Hallituksen esityksen mukaan poissulkeminen on mahdollista EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa samoin perustein, kuin 53 ja 54 §:ssä. Samoja poissulkemisperusteita noudatetaan siis sekä EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa että EU-kynnysarvon alittavissa hankin-

<sup>4</sup> Hankintaohjeistus 2015.

<sup>5</sup> Pekkala & Pohjonen 2014: 386.

noissa.<sup>6</sup> Tämän vuoksi en käsittele tutkielmassani hankintalain 71 pykälää tämän tarkemmin.

Julkiset hankinnat ovat erittäin tärkeässä asemassa harmaan talouden torjunnassa. Helsingin kaupungin tarkastusviraston tekemien laskelmien mukaan Helsinki menettää verotuloja jopa 50–60 miljoonaa euroa vuodessa harmaan talouden vuoksi. Hankintayksiköiden eli kuntien ja valtion on oltava tarkkoina, ettei yhteiskunnan varoin tueta rikollista toimintaa.<sup>7</sup> Hankintalain poissulkemisperusteilla ja harmaan talouden torjunnalla on siis selvä yhteys toisiinsa. Harmaa talous koskettaa meitä jokaista ja on tälläkin hetkellä aiheena ajankohtainen. Varmasti jokainen veronmaksaja haluaa, että yhteisiä verovaroja käytetään rehelliseen toimintaan. Hankintayksiköllä on siis todella suuri vastuu siitä ketnet se valitsee toimittajakseen.

Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) määrittelee täsmällisesti *harmaan talouden* käsitteen. Kyseisen lain 2 §:n kolmannen kohdan mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan:

*” – – organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi – – ”*

Lain määritelmä koskee nimenomaan yritystoimintaan liittyvää harmaata taloutta, johon myös tämä tutkielma perehtyy tarkemmin. Tutkielman ulkopuolelle on siis rajattu harmaa talous laajempaan ilmiöön. Hallituksen esityksen mukaan harmaa talous ei rajoitu ainoastaan laissa kriminalisoituihin tekoihin. Käsite kattaa myös kriminalisoimattomien lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyönnit. Hallituksen esityksessä tarkennetaan, että kyseessä on yhteiskunnallista ilmiötä koskeva käsite. Siitäkin huolimatta, että toiminta joissain tilanteissa täyttäisi myös rikoksen tunnusmerkistön, on kyseessä yhteiskunnallinen eikä rikosoikeudellinen ilmiö.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> HE 50/2006 vp s. 115–116.

<sup>7</sup> Edilex uutiset 2015.

<sup>8</sup> HE 163/2010 vp s.13.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain mukainen harmaan talouden määritelmä on tarkka mutta todella suppea, eikä se siksi riitä tutkielmani ainoaksi harmaan talouden määrittelijäksi. Hankintalain poissulkemisperusteista se koskee ainoastaan 54 §:n viidettä kohtaa. Harmaaseen talouteen kuuluu kuitenkin myös muita poissulkemisperusteita, kuten 54 §:n kolmas ja neljäs kohta sekä lähes kaikki 53 §:ssä mainitut vakavammat rikokset. Tutkielmassa harmaaksi taloudeksi käsitetään myös talousrikollisuus, joihin mm. 53 §:ssä mainitut rikokset voidaan luokitella kuuluvaksi. *Talousrikoksella* tarkoitetaan yrityksen, julkishallinnon tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa, huomattavaan välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä<sup>9</sup>.

Harmaa talous ja *korruptio* saatetaan joskus käsitteinä sekoittaa toisiinsa. Korruptiolla tarkoitetaan yleisesti valta-aseman väärinkäyttöä. Yhteistä harmaalle taloudelle ja korruptiolle on mm. se, että ne ovat molemmat piilorikollisuuden esiintymismuotoja. Harmaa talous ja korruptio kukoistavat sitä paremmin, mitä vähemmän ulkopuoliset tekevät niistä havaintoja. Yhteisistä piirteistä huolimatta nämä kaksi käsitettä tarkoittavat eri asioita.<sup>10</sup>

Harmaan talouden torjumiseksi on yritetty ponnistella jo pidemmän aikaa. Työ on tuottanut tulosta, josta yhtenä todisteena on verottajan harmaan talouden torjuntaohjelma, joka on onnistunut ohjaamaan Helsingin kaupungin hankintoja keskimääräistä luotettavammille yrityksille<sup>11</sup>. Harmaan talouden torjuntaohjelma aloitettiin Helsingissä vuonna 2011. Tilinpäätöstunnuslukujen perusteella vaikuttaa siltä, että yritykset, joilla on ollut myyntiä Helsingin kaupungille, ovat kannattavampia ja taloudellisesti paremmin toimeen tulevia kuin ne yritykset, joilla ei ole ollut myyntiä Helsingille.<sup>12</sup>

Hankintalainsäädäntö on lähiaikoina muuttumassa merkittävästi. Uudet julkisia hankintoja koskevat EU:n direktiivit tulee saattaa kansallisesti täytäntöön viimeistään

---

<sup>9</sup> Hirvonen & Määttä 2014: 48.

<sup>10</sup> Laukkanen 2015: 34.

<sup>11</sup> Helsingin Sanomat 2015.

<sup>12</sup> Kärkkäinen & Ristola 2015: 6.

18.4.2016.<sup>13</sup> Uudistuksen pääasiallisena tavoitteena on mm. epäasiallisten menettelytapojen estäminen, johon kuuluvat esimerkiksi esteellisyys ja toimittajien kielletty yhteistyö. Lisäksi tarkoituksena on selkeyttää hankintamenettelyä.<sup>14</sup> Uudistetussa hankintalainsäädännössä on tarkoitus huomioida myös harmaan talouden torjuntaan liittyviä tekijöitä. Monet uudistukset liittyvät nimenomaan tarjouskilpailusta poissulkemiseen. Tulevaisuudessa tarjouskilpailuun osallistuvia toimittajia on mahdollista sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle entistä laajemmin harmaaseen talouteen liittyvien ongelmien takia.<sup>15</sup> Tutkimus perehtyy hankintalainsäädännön uudistukseen poissulkemiseen liittyvien tärkeiden uudistusten osalta.

## 1.2. Tutkimusongelma ja aiheen rajaus

Kuten edeltä käy ilmi harmaa talous ja julkiset hankinnat linkittyvät selkeästi toisiinsa. Erillisinäkin aiheina ja ilmiöinä ne ovat mielenkiintoisia mutta niiden yhdistäminen toisiinsa tekee niistä vielä mielenkiintoisempia tutkimuskohteita. Lakeihin otetuilla säännöksillä on aina jokin tehtävä ja tarkoitus. Uskon, että hankintalain poissulkemissäännösten yksi tärkein tehtävä on nimenomaan harmaan talouden torjunta.

Harmaata taloutta voidaan tuki torjua myös muiden lakien avulla. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita kilpailulaki (948/2011), jonka säännösten avulla torjutaan mm. rikollista kartellitoimintaa. Tilaajavastuulain (1233/2006) on myös liittymäkohtia julkisiin hankintoihin sekä harmaan talouden torjuntaan. Kyseisellä lailla pyritään mm. torjumaan harmaata taloutta ja edistämään yritysten välistä tasavertaista kilpailua sekä työehtojen noudattamista<sup>16</sup>. Olen kuitenkin rajannut tilaajavastuulain käsittelyn kokonaan tutkielmani ulkopuolelle, sillä muuten aiheen käsittely paisuisi liian laajaksi. En käsittele tutkielmassani harmaan talouden torjuntaa yleensä, vaan keskityn nimenomaan harmaan talouden torjuntaan hankintalain näkökulmasta. Hankintalaissa on monia säännöksiä, joiden avulla voidaan torjua harmaata taloutta. Näitä ovat mm. soveltuvuusvaatimukset,

<sup>13</sup> Eduskunta 2015.

<sup>14</sup> Santamäki-Vuori 2015: 5.

<sup>15</sup> Hirvonen & Määttä 2014: 86.

<sup>16</sup> Ks. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2008. Näin myös Tilaajavastuu 2015a sekä Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.

jotka mainitaan pykälissä 56–60 sekä pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet, jotka puolestaan löytyvät 53 ja 54 pykälistä. Näiden lisäksi hankintalain 63 pykälä, joka koskee poikkeuksellisen alhaista tarjoushintaa sekä pykälä 49, joka käsittelee hankintalain mukaisia hankintasopimuksen erityisehtoja, ovat omalta osaltaan mukana harmaan talouden torjunnassa.<sup>17</sup> Jotta aihe ei kuitenkaan paisuisi liian laajaksi, olen rajannut tutkimukseni käsittelemään ainoastaan hankintalain poissulkemisperusteita (53 §, 54 §) harmaan talouden torjunnassa.

Harmaan talouden käsite on varmasti kaikille jollainlailla tuttu. Käsitteen yleinen tunnettavuus ja laajuus voi muodostua kuitenkin jopa ongelmaksi. Siksi olen rajannut harmaan talouden käsitteen koskemaan pääasiassa edellä mainittua harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) mukaista määritelmää. Lisäksi olen huomionnut talousrikollisuuden käsitteen. Harmaa talous voidaan määritellä kuitenkin myös monella muulla tavalla, jota ovat mm. kansantaloudellinen ja fiskaalinen määritelmä. Kansantaloudellisena käsitteenä harmaata taloutta mitataan kansantuotelaskelmista puuttuvana tuotantona, fiskaalisessa merkityksessä puolestaan verotuksen ulkopuolelle jätettyjen veronalaisten tulojen määrällä.<sup>18</sup>

Kuten edeltä käy ilmi, kaikki hankintalaissa mainitut poissulkemisperusteet eivät suoraan liity harmaaseen talouteen. Aiheen ymmärrettävyyden vuoksi käsittelen työssäni kuitenkin kaikkia poissulkemisperusteita. Kaikkien poissulkemisperusteiden käsittely on välttämätöntä, jotta aiheesta saisi kokonaisvaltaisen ja oikean kuvan. Tutkielma painottaa kuitenkin enemmän niitä poissulkemisperusteita, jotka liittyvät myös harmaaseen talouteen. Erityisesti harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin kuuluvaa verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyöntiä painotetaan niiden yleisyyden vuoksi<sup>19</sup>.

Tutkimusongelmani pyörivät edellä mainitsemieni aiheiden ympärillä. Niissä näkyy myös aiheen rajaus, joka on erityisen tärkeää, sillä julkisia hankintoja ja harmaata taloutta voidaan tutkia hyvin monenlaisista näkökulmista käsin. Tutkimusongelmani voidaan siis tiivistää seuraavanlaisiksi kysymyksiksi:

---

<sup>17</sup> Kontkanen 2012.

<sup>18</sup> Ks. Näättänen 2013:13–14.

<sup>19</sup> Ks. Harmaan talouden selvitysyksikkö 2013:4.

- 1) Mitä hankintalain poissulkemisperusteilla tarkoitetaan?
- 2) Miten harmaa talous ja talousrikollisuus ilmenevät julkisissa hankinnoissa?
- 3) Miten harmaata taloutta ja talousrikollisuutta voidaan torjua hankintalain poissulkemisperusteilla?

Näiden tutkimusongelmien selvittäminen edellyttää tutustumista myös hankintayksikön tiedonsaantioikeuteen ja siihen, mikä merkitys sillä on harmaan talouden torjunnassa. Tiedonsaannilla on hyvin suuri merkitys kunnollisen tarjoajan valinnan kannalta. Jos ei tarjoajasta ole kunnollista tietoa, ei sitä myöskään voida sulkea pois tarjouskilpailusta. Tarjouskilpailusta poissulkeminen on kuitenkin aina poikkeuksellinen ja vakava toimenpide<sup>20</sup>. Lisäksi viranomaisten yhteistyöllä on suuri rooli harmaan talouden torjunnassa. Viranomaisten olisi avattava tietokantojaan laajemmin, jotta tiedonsaanti helpotuisi.<sup>21</sup>

Tutkimus antaa vastauksia kysymyksiin pikku hiljaa tutkimuksen edetessä. Poissulkemiseen tutustutaan myös käytännön esimerkkien avulla, jotka ovat pääasiassa markkinaoikeuden tapauksia. Tarjouskilpailusta poissulkeminen ja harmaa talous liittyvät niin läheisesti toisiinsa, että vastatessa ensimmäiseen tutkimuskysymykseen annetaan huomaamatta vastaus jo toiseen ja kolmanteenkin kysymykseen.

### 1.3. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytetty aineisto

Tutkimusmenetelmäksi olen valinnut oikeusdogmaattisen eli lainopillisen tutkimusmenetelmän. Tämä tutkimusmenetelmä näkyy tutkielmassani säännösten kielellis-normatiivisena tulkintana ja systematisointina<sup>22</sup>. Kyseessä on oikeustieteiden vanhin haara. Oikeusdogmatiikan perimmäinen tarkoitus on voimassa olevien normien järjes-

---

<sup>20</sup> Ks. Pekkala & Pohjonen 2014: 408.

<sup>21</sup> Koivusaari 2012.

<sup>22</sup> Husa 1995:133. Näin myös Aarnio 1978: 52.

täminen systemaattiseksi kokonaisuudeksi. Tarkoitus on, että oikeusnormien sisällön selvittäminen olisi tällöin mahdollista.<sup>23</sup> Oikeusdogmatiikka voidaan myös määritellä oikeustieteelliseksi tutkimukseksi, joka analysoi oikeusnormeja eristettyinä, tietyllä alueella ja tietyssä aikana voimassa olevina normeina. Lainoppi toimii apuna oikeusnormien soveltamisessa tavallisessa elämässä esiintyvissä oikeudellisissa ongelmatilanteissa. Se antaa systematisointiehdotuksia sekä tulkintasuosituksia oikeuden ammattilaisille ja normaaleille kansalaisille.<sup>24</sup> Tutkimuksen tarkoitus on siis oikeusdogmatiikkaa hyödyntämällä selvittää hankintalain poissulkemissäännösten sisältöä ja sitä miten ne vaikuttavat harmaan talouden torjuntaan. Aihetta lähestytään myös taloudellisen tehokkuuden ja markkinoiden toimivuuden kautta tulevilla argumentaatiolla<sup>25</sup>. Tarjouskilpailusta poissulkemisella on nimittäin selvä yhteys markkinoiden toimivuuteen sekä tehokkuuteen. Kyseinen lähestymistapa on siis välttämätön aiheen kokonaisvaltaisen ymmärtämisen kannalta.

Olen hyödyntänyt tutkimuksessa oikeustieteelliselle tutkimukselle perinteistä lähdemateriaalia<sup>26</sup>. Käytetty aineisto koostuu siis pääasiassa lainsäädännöstä, oikeustapauksista, virallislähteistä, kuten hallituksen esityksistä ja valiokuntien mietinnöistä, oikeudellisista artikkeleista ja asiantuntijakirjoituksista sekä oikeuskirjallisuudesta. Mukana on myös jonkin verran elektronista aineistoa. Käytetty lähdemateriaali on kotimaista, sillä tutkimus käsittelee harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa Suomessa, Suomen hankintalain poissulkemisperusteiden näkökulmasta. En ole myöskään katsonut tarpeelliseksi ottaa tutkimukseen mukaan oikeusvertailevaa metodologiaa, ja sitä kautta ulkomaista lähdeaineistoa, sillä kotimaisia oikeustapauksia ja kirjallisuutta on aiheen kannalta riittävästi. Aiheen käsittely olisi paisunut liian laajaksi, jos mukana olisi ollut vielä oikeusvertaileva näkökanta ulkomaisine lähteineen.

Tutkimuksen aiheeseen liittyvää lähdemateriaalia löytyi melko kiitettävästi. Julkisiin hankintoihin liittyvät yleisteokset toimivat aiheen avaajina ja niistä löytyi hyvin yleistä tietoa tarjouskilpailusta poissulkemisesta. Tutkimuksen runko rakentuu lainsäädännöstä

---

<sup>23</sup> Husa & Pohjolainen 2008: 36.

<sup>24</sup> Husa 1995: 134–135.

<sup>25</sup> Ks. Tolonen 2003: 164–166.

<sup>26</sup> Ks. Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001: 21–51.

ja virallislähteistä. Jottei aiheen käsittely jäisi pinnalliseksi ja turhan teoreettiseksi, on tutkimuksessa hyödynnetty runsaasti markkinaoikeuden oikeustapauksia. Harmaaseen talouteen liittyvää aineistoa, kuten asiantuntijakirjoituksia löytyi myös jonkin verran. Lähdeaineisto osoittaa sen, ettei käsittelemääni aihetta ole vielä kovinkaan paljon tutkittu. Erityisesti julkisten hankintojen ja harmaan talouden yhdistäminen samaan tutkimukseen vaikuttaa harvinaiselta. Tutkimus tulee siis tarpeeseen.

#### 1.4. Tutkimuksen eteneminen

Tutkimuksen alussa tarkastellaan harmaata taloutta ilmiönä. Ilmiön tarkastelu painottuu harmaaseen talouteen julkisissa hankinnoissa. Toisessa luvussa selviää myös, mitä apua hankintalaista on harmaantalouden torjunnassa. Lukijalle esitellään lyhyesti kaikki hankintalain pykälät, joilla on merkitystä harmaan talouden torjuntaan. Tässä kohtaa tarkennetaan myös tutkimuksen aiheen rajausta. Lisäksi tarkastellaan hankintayksikön tiedonsaantioikeutta ja viranomaisyhteistyötä, joilla on iso rooli harmaan talouden torjunnassa hankintaprosessissa. Toisen luvun lopussa esitellään vielä lyhyesti, mikä vaikutus hankintalain uudistuksella on harmaan talouden torjuntaan.

Kolmannessa ja neljännessä luvussa käsitellään hankintalain poissulkemisperusteita osana harmaan talouden torjuntaa. Kolmas luku pureutuu hankintalain 53 §:ään eli pakollisiin poissulkemisperusteisiin. Luvun alussa esitellään pakollisen poissulkemisen edellytyksiä. Lisäksi lukijalle tarkennetaan, mikä merkitys EU-kynnysarvoilla on pakollisessa poissulkemisessä. Tämän jälkeen käsitellään yksityiskohtaisemmin hankintalain 53 §:ssä mainittuja poissulkemisperusteita. Kolmannen luvun lopussa esitellään vielä lyhyesti pakollisiin poissulkemisperusteisiin tulevia muutoksia. Neljännessä luvussa perehdytään hankintalain 54 §:ään eli harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin. Luvun alussa esitellään hankintayksikön vapauksia ja velvollisuuksia harkinnanvaraisessa poissulkemisessä. Tämän jälkeen käsitellään yksityiskohtaisesti hankintalain 54 §:ssä lueteltuja poissulkemisperusteita.



Viidennessä luvussa esitellään johtopäätökset ja vastataan alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Mukana on myös pohdintaa hankintalain uudistuksesta ja poissulkemisperusteiden muutoksen vaikutuksesta harmaan talouden torjuntaan. Viidennessä luvussa annetaan myös arvio uusien poissulkemisperusteiden toimivuudesta.

Harmaa talous tuo tutkimukseen tarkastelukulman, joka laajentaa lukijan ymmärrystä siitä millaisessa kontekstissa hankintalain poissulkemisperusteet toimivat. Tutkimuksen tarkoituksena on auttaa lukijaa ymmärtämään, miten tärkeä merkitys poissulkemisperusteilla on harmaan talouden torjunnassa. Poissulkemisperusteet esitellään usein vain hankintayksikön turvana, mutta todellisuudessa niillä on myös laajempi merkitys yhteiskunnalle.

## 2. HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNTA HANKINTAPROSESSISSA

### 2.1. Harmaa talous ja talousrikollisuus ilmiönä

Harmaa talous on vakava ja huolestuttavan yleinen ongelma Suomessa sekä muualla maailmalla. Joillakin aloilla harmaa talous on yleisempää kuin toisilla. Suomessa harmaata taloutta esiintyy ylivoimaisesti eniten rakennusala<sup>27</sup>. On jopa arvioitu, että harmaa talous on entisestään yleistynyt kyseisellä alalla. Rakennusalan talousrikokset kuluttavat sekä Verohallinnon, poliisin että tuomioistuinlaitoksen resursseja.<sup>28</sup> Tälläkin hetkellä Suomea koettelevan laskusuhdanteen on arvioitu lisäävän harmaata taloutta. Huono taloustilanne tiukentaa kilpailua ja houkuttelee hinnoitteluun, jossa veroja ja muita lakisääteisiä maksuja, kuten työeläke- ja sosiaaliturvamaksuja, ei huomioida.<sup>29</sup>

Verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti on mm. yksi hankintalain (348/2007) 54 §:ssä mainittu harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Toisin sanoen, kun hankintayksikkö sulkee tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjoajan, joka on syyllistynyt kyseiseen toimintaan, auttaa se omalta osaltaan torjumaan harmaata taloutta. Julkisista hankinnoista puhuttaessa ei voida sivuttaa harmaata taloutta. Pelkästään julkisten hankintojen suuri rahallinen arvo ja niiden tärkeä merkitys tietyillä harmaasta taloudesta kärsivillä aloilla, saa aikaan sen, että julkisilla hankinnoilla on erittäin tärkeä asema epäterveen kilpailun ja yleensäkin harmaan talouden torjunnassa<sup>30</sup>.

Harmaan talouden torjumiseksi on Verohallintoon perustettu ns. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitysyksikkö osallistuu harmaan talouden torjuntaan tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Laissa harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) on määritelty mitä harmaalla taloudella tarkoitetaan. Kyseisen lain 2 §:n kolmannessa kohdassa kerrotaan, että harmaalla taloudella tarkoitetaan:

---

<sup>27</sup> Hirvonen, Lith & Walden 2010: 13.

<sup>28</sup> HE 41/2010 vp s. 3.

<sup>29</sup> Huhtala & Sorvanto 2011: 19–20.

<sup>30</sup> Lith 2013:3.

*” – – organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi. – – ”*

Velvoitteiden laiminlyönnillä tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan sekä aktiivisia että passiivisia tekoja. Laiminlyönnin tarkoituksella on suuri vaikutus siihen pidetäänkö tekoa harmaaseen talouteen kuuluvana. Jos tarkoituksena on verojen tai lakisääteisten maksujen välttäminen tai perusteettoman palautuksen saaminen, on kyseessä harmaaseen talouteen luokiteltava teko. Puolestaan laiminlyönnit, jotka on tehty vahingossa tai teot joiden tarkoituksena ei ole ollut kyseisessä laissa lueteltujen julkisoikeudellisten maksujen välttäminen tai niiden perusteettoman palautuksen saaminen, eivät ole harmaata taloutta. Lisäksi hallituksen esityksessä kerrotaan, ettei maksukyvyttömyydestä johtuva maksuvelvollisuuden laiminlyönti olisi harmaata taloutta. Asiaa kuitenkin tarkennetaan siten, että tilanne jossa lisävelkaantumista välttävä maksukyvytön laiminlyö verovelvoitteitaan veron suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi lasketaan harmaaksi taloudeksi.<sup>31</sup>

Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä määrittelee harmaan talouden erittäin yksityiskohtaisesti. Kyseisen lain mukainen määritelmä on kuitenkin melko suppea ja se koskee vain yhtä hankintalain poissulkemisperustetta eli hankintalain 54 §:n viidettä kohtaa. Hankintalain 54 §:n kolmas ja neljäs kohta liittyvät myös harmaaseen talouteen talousrikollisuuden kautta. Kolmas kohta koskee ammatin harjoittamiseen liittyviä lainvastaisia tekoja, joista on saatu lainvoimainen tuomio. Neljäs kohta puolestaan vakavaa virhettä ammattitoiminnassa, jonka hankintaviranomainen voi näyttää toteen. Talousrikollisuudeksi voidaan lisäksi luokitella lähes kaikki hankintalain 53 §:ssä mainitut rikokset. Näitä ovat osallistuminen järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaan, lahjuksen antaminen, törkeän lahjuksen antaminen, lahjominen elinkeinotoiminnassa, veropetos, törkeä veropetos, avustuspetos, törkeä avustuspetos, avustuksen väärinkäyttö, rahanpesu sekä törkeä rahanpesu<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> HE 163/2010 vp s. 9–14.

<sup>32</sup> Ks. Lardot, Haikarainen, Laakso, Liukku, Salo, Simanainen, Lamminaho, Rinne, Alvesalo & Koljonen 2004: 5–9.

Harmaa talous on siis paljon muutakin kuin vain verojen ja sosiaaliturvamaksujen välttämistä. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain mukaista harmaan talouden määritelmää voidaan kutsua myös ns. legaalimääritelmäksi ja se on vain yksi monista harmaan talouden määritelmistä. Harmaan talouden legaalimääritelmän mukaiset teot sisältyvät myös talousrikoksen määritelmään. Talousrikoksella tarkoitetaan yrityksen, julkishallinnon tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa, huomattavaan välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä. Talousrikos käsite on kuitenkin laaja ja siihen sisältyy paljon myös muitakin kuin harmaan talouden piiriin kuuluvia rikoksia. Talousrikoksina ei voida kuitenkaan pitää useita yksityishenkilönä tehtyjä rikoksia, elleivät ne tapahdu yritystoimintaan rinnastettavassa, huomattavaan taloudelliseen etuun tähtäävänä toimintana.<sup>33</sup>

Kuten edeltä käy ilmi, voidaan hankintalain 53 §:ssä mainitut vakavat rikokset luokitella kuuluvaksi talousrikoksiin. Talousrikollisuuden käsitteen piiriin kuuluvat myös hankintalain 54 §:n kohdat kolme ja neljä, sillä nämä kohdat pitävät sisällään mm. työ- ja ympäristörikoksia, jotka kuuluvat talousrikoksiin. Työ- ja ympäristörikokset ovat kuitenkin usein jääneet talousrikostorjuntaohjelmissa vähäiselle huomiolle. Talousrikollisuus aiheuttaa yhteiskunnalle rahallisia menetyksiä mutta myös paljon muuta haittaa. Esimerkkinä voidaan mainita mm. järjestäytyneen rikollisuuden tunkeutuminen harmaan talouden kautta elinkeinoelämään ja tästä aiheutuva mahdollinen korruption lisääntyminen. Talousrikollisuus ei ole aina helposti selvitettävissä, sillä se on suurelta osin piilorikollisuutta. Talousrikoksista poliisin tietoon tulee vain vajaa 10 prosenttia tapauksista.<sup>34</sup>

Harmaa talous ja *korruptio* saatetaan joskus käsitteinä sekoittaa toisiinsa. Yhteistä niille on mm. se, että ne ovat molemmat piilorikollisuuden esiintymismuotoja. Harmaa talous ja korruptio kukoistavat sitä paremmin, mitä vähemmän ulkopuoliset tekevät niistä havaintoja. Yhteisistä piirteistä huolimatta nämä kaksi käsitettä tarkoittavat eri asioita. Korruptiolla tarkoitetaan yleisesti valta-aseman väärinkäyttöä. Lahjonta, johon korrup-

---

<sup>33</sup> Hirvonen & Määttä 2014:48–49.

<sup>34</sup> Lardot ym. 2004: 4,8.

tio usein samastetaan, on korruption kriminalisoitu ydin.<sup>35</sup> Lahjonta liittyy myös pois-sulkemisperusteisiin, sillä lahjuksen antaminen, törkeän lahjuksen antaminen sekä lahjominen elinkeinotoiminnassa ovat hankintalain 53 §:ssä mainittuja pakollisia poissulkemisperusteita. Korruption ominaispiirteitä on tutkittu myös julkisissa hankinnoissa. On todettu, että julkiset hankinnat ovat alttiita jopa raskaalle korruptiolle. Hankintaprosessiin kuuluu monia eri vaiheita, joissa korruptio on mahdollista. Erityisesti kuntasektorin hankinnoissa on havaittu korruptioriskejä, sillä kunnat tekevät paljon hankintoja, hankintojen arvo on huomattava ja valvonta on vähäistä. Korruption torjunnan näkökulmasta onki erityisen tärkeää, että hankintalaki määrittelee, milloin hakija tulee sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle.<sup>36</sup>

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi on Suomessa ryhdytty erilaisiin toimenpiteisiin. Tästä hyvänä esimerkkinä mainittakoon harmaan talouden torjunnan ministerityöryhmän tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman vuosille 2012–2015. Tätä ennen on ollut jopa viisi vastaava toimintaohjelmaa. Jotta harmaata taloutta ja talousrikollisuutta voidaan todella torjua, on pidetty tärkeänä, että toimintaohjelmat saavat jatkoa. Toimintaohjelman tarkoituksena on vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta ja lisäksi tukea laillista yritystoimintaa sekä tervettä kilpailua. Toimintaohjelmaan sisältyy erilaisia hankkeita, joihin keskitymällä saadaan harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuttua. Hankkeet liittyvät mm. tilaajavastuulain uudistamiseen, ulosoton erikoisperinnän vahvistamiseen sekä verohallinnon tehostettuun toimintaan. Mukana on myös julkisissa hankinnoissa tehostettu harmaan talouden torjunta.<sup>37</sup> Julkiset hankinnat eivät siis suinkaan ole ainut tapa torjua harmaata taloutta. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta vaatii useiden eri viranomaisten panostusta ja yhteistyötä.

Talousrikollisuus ja harmaa talous ovat jatkuvasti paisuvia ja rikoksentekomuotojaan muuttavia rikollisuuden aloja. Suomeen on kehittynyt myös monia talousrikollisuutta ja harmaata taloutta avustavia tahoja. Nämä tahot tarjoavat erilaisia palveluja talousrikollisuuden käyttöön. Mukana voi olla mm. ”lainopillisten” neuvojen antamista sekä yrityk-

---

<sup>35</sup> Laukkanen 2015: 34.

<sup>36</sup> Peurala & Muttilainen 2015: 30–33. Näin myös Harmaan talouden selvitysyksikkö 2015: 16.

<sup>37</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2012: 1–10.

sille tarkoitettuja saattohoitopalveluita. Saattohoitopalvelulla tarkoitetaan sitä, että taloudellisessa kriisitilassa olevan yhtiön aiempien vastuuhenkilöiden paikat sekä osakekannan omistus siirretään ulkopuolisille henkilöille korvausta vastaan. Kyseisellä toiminnalla halutaan peittää edellisten vastuuhenkilöiden rikollinen toiminta yhtiössä.<sup>38</sup> Tällaisella peittävällä toiminnalla voidaan yrittää harhauttaa myös hankintayksiköitä. Hankintalain 53 §:ssä todetaan, että

*”Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen johtohenkilö tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin seuraavasta rikoksesta: – – ”.*

Hallituksen esityksessä täsmennetään, että rikoksia koskeva tuomio voisi olla annettu esimerkiksi tarjouskilpailuun osallistumishakemuksen tai tarjouksen tehneelle yrityksen, yhdistyksen tai muun oikeushenkilön johtohenkilölle, kuten toimitusjohtajalle, varatoimitusjohtajalle, hallituksen puheenjohtajalle tai vastaavassa asemassa olevalle henkilölle sekä ehdokkaan tai tarjoajan muulle edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävälle henkilölle.<sup>39</sup> Edellä mainitulla saattohoitopalvelulla on siis vaikutusta siihen, saako hankintayksikkö tietää yrityksen todellisia vastuuhenkilöitä ja sitä kautta suljettua rikolliset tarjoajat tarjouskilpailun ulkopuolelle.

## 2.2. Hankintalaki apuna harmaan talouden torjunnassa

Julkisten hankintojen merkitys on kasvanut 1990 – luvulta lähtien. Tämä kehityssuunta johtuu pääasiassa siitä, että useita julkisia palveluja on alettu tuottaa yksityisillä palveluntarjoajilla. Julkisten hankintojen osuus Suomen bruttokansantuotteesta on merkittävä. Vuositasolla Suomen julkiset hankinnat ovat arvoltaan noin 35 miljardia euroa, joka on lähes viidenneksen bruttokansantuotteesta.<sup>40</sup> Julkisilla hankinnoilla on suuri merkitys monien yritysten kasvuun. Tietyillä aloilla, kuten rakentamisessa ja yksityisissä sosiaali-

---

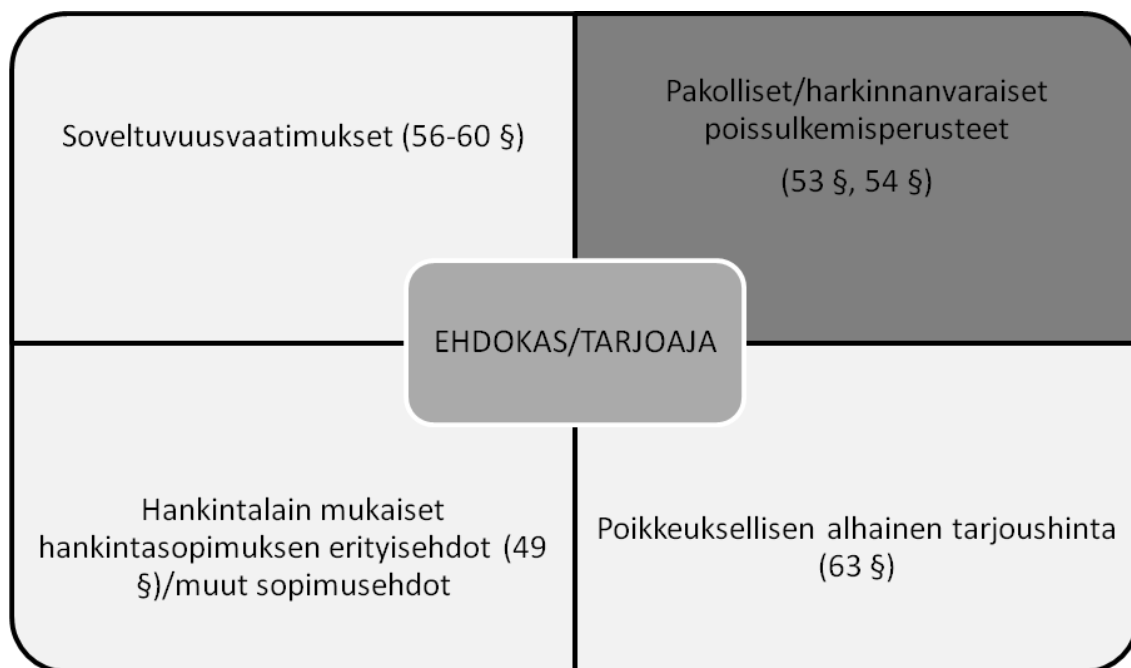
<sup>38</sup> Lardot ym. 2004:8.

<sup>39</sup> HE 50/2006 vp s. 96–97.

<sup>40</sup> Lith 2013:2.

ja terveyspalveluissa julkisten hankintojen osuus on erittäin suuri. Julkiset hankinnat ovat siis tärkeässä roolissa harmaan talouden torjunnassa. Hankintayksiköiden tulisi olla tarkkana, ettei yhteiskunnan varoin tueta toimintaa, jossa mm. vältetään veroja tai toimitaan muuten lainvastaisesti. Jotta lakeja noudattavat yritykset tulisivat valituiksi, on hankintayksiköiden selvitettävä palveluja tarjoavien yritysten taustat niin hyvin kuin mahdollista.<sup>41</sup>

Hankintalaissa on monia eri säännöksiä, joiden avulla voidaan torjua harmaata taloutta. Näitä ovat soveltuvuusvaatimukset (56–60 §), hankintalain mukaiset hankintasopimuksen erityisehdot tai muut sopimusehdot (49 §), poikkeuksellisen alhainen tarjoushinta (63 §) sekä pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet (53 §, 54 §). Hankintalain lisäksi suuri merkitys on hankinnoista vastaavien työntekijöiden koulutuksella. Harmaan talouden torjunta olisi muistettava koko hankintaprosessin ajan, alkaen hankinnan suunnittelusta ja päättyen sopimuksen alaisen työn valvontaan.<sup>42</sup>



Kuvio 2. Hankintalaki apuna harmaan talouden torjumisessa.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Kärkkäinen & Ristola 2015:1.

<sup>42</sup> Kontkanen 2012.

<sup>43</sup> Kontkanen 2012.

Hankintalain 56 §:ssä esitetyillä soveltuvuusvaatimuksilla hankintayksikkö pyrkii varmistamaan tavarantoimittajan, palveluntuottajan tai urakoitsijan kyvyistä toteuttaa hankinta. Lisäksi ominaisuuksiin liittyvillä vaatimuksilla voidaan edistää laadukkaiden hankintojen toteutumista. Hankintalain 49 §:ssä mainitut hankintasopimuksen erityisehdot voivat liittyä mm. ammatillisen osaamisen tukemiseen työpaikoilla, työttömyyden torjumiseen tai ympäristönäkökohtien huomioimiseen. Ehdot eivät saa kuitenkaan olla syrjiviä ja niiden täytyy liittyä hankintasopimuksen toteuttamiseen. Hankintalain 63 §:n poikkeuksellisen alhaista tarjoushintaa koskeva säännös antaa hankintayksikölle mahdollisuuden hylätä tarjouskilpailun ulkopuolelle sellaisen tarjoajan, jonka hinta on niin alhainen, ettei sillä ole mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla.<sup>44</sup> Alhainen hinta voi viitata tekniseen innovaatioon tai tavaroiden valmistusmenetelmiin mutta valitettavasti myös harmaaseen talouteen. Harmaaseen talouteen viitattaava alhainen tarjoushintaa voi tarkoittaa käytännössä sitä, että palvelun tuottaja tai urakoitsija ei pysty maksamaan työehtosopimusten vähimmäisehtojen mukaista palkkaa työntekijöilleen tai selviytymään veroista ja muista työnantajavelvoitteistaan. Tämän takia hankintayksikön on aina selvitettävä mistä poikkeuksellisen halpa hinta johtuu.<sup>45</sup>

Kaikilla edellä mainituilla hankintalain säännöksillä on siis oma vaikutuksensa harmaan talouden torjuntaan. Toisten säännösten vaikutus on helpommin havaittavissa, kuin toisten. Tämä tutkielma perehtyy ainoastaan hankintalain pakollisiin ja harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin, joilla on nähty olevan selvä yhteys harmaan talouden torjuntaan<sup>46</sup>. Pakolliset poissulkemisperusteet ilmenevät hankintalain 53 §:stä ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet puolestaan 54 §:stä. Pakolliset poissulkemisperusteet koskevat vakavia rikoksia ja harkinnanvaraiset taas hieman lievempiä rikkomuksia. Pakollisissa poissulkemisperusteissa hankintayksiköltä puuttuu harkintavalta sen suhteen sulkeeko se kyseiseen rikokseen syyllistyneen ehdokkaan pois tarjouskilpailusta. Harkinnanvaraisissa poissulkemisperusteissa hankintayksiköllä on mahdollisuus harkita poissulkemista tilannekohtaisesti.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> HE 50/2006 vp s. 93,100,107.

<sup>45</sup> Lith 2013: 79.

<sup>46</sup> Ks. Kalima, Häll & Oksanen 2007: 182–184. Näin myös Kuoppamäki 2012: 387 sekä Pekkala 2008: 302.

<sup>47</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 95–100.



### 2.3. Hankintayksikön tiedonsaantioikeus ja viranomaisyhteistyö

Harmaan talouden torjunta vaatii useiden hallinnonalojen ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Tällä hetkellä Suomen viranomaisilla ei ole kuitenkaan yhteistä näkemystä Suomen harmaan talouden torjuntatyön tilasta. Jotta harmaan talouden torjunta saataisiin sujuvaksi ja tehokkaaksi on seurannan, analyysin sekä raportoinnin käytäntöjä kehitettävä yhteisesti yli ministeriörajojen.<sup>48</sup>

Valtiontalouden tarkastusviraston harmaan talouden torjuntaohjelmia ja torjuntatyön koordinaatiota käsittelevässä tuloksellisuustarkastuskertomuksessa todetaan, että harmaan talouden torjunnan operatiivista toimintaa ohjaava seurantatieto on sektoroitunutta. Puutteita on myös havaittu siinä, että seurantajärjestelmissä on painotettu vain hallinnonalan oman toiminnan ohjaamisen tarpeita, eikä torjuntatyön vaikuttavuutta ole huomioitu. Ministeriökohtaisia eroja on havaittu mm. hallinnonalojen sitoutumisessa, tilannekuvan käsitteessä, tiedon käsittelyssä sekä viestinnässä. Lisäksi hallinnonaloilla kerättyjä seurantatietoja ei ole hyödynnetty riittävästi. Syynä tähän on tiedonkulun puutteet ministeriöiden sisällä sekä hallinnonalojen välillä ja seurantatietojen heikko analysointi. Eduskunnan on ollut myös vaikea muodostaa kokonaiskuvaa harmaan talouden tilannekuvasta, torjunnasta sekä torjunnan vaikuttavuudesta, sillä hallinnon ja eduskunnan välillä ei ole ollut ajantasaista raportointikanavaa.<sup>49</sup>

Hallinnollisen yhteistyön olisi hyvä ulottua myös Suomen rajojen ulkopuolelle. Euroopan unionin uudessa hankintadirektiivissä (2014/24/EU) korostetaan toimivaa hallinnollista yhteistyötä. Direktiivin kohdassa 128 painotetaan yhteistyön tarvetta, jotta voitaisiin vaihtaa tietoja hankintamenettelyn toteuttamiseksi rajat ylittävissä tilanteissa. Yhteistyötä tarvitaan erityisesti, kun on kyse mm. poissulkemisperusteiden ja valintaperusteiden tarkastamisesta. Direktiivi opastaa, että tietojen vaihtoon sovelletaan kuitenkin luottamuksellisuutta koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltioiden ei siis tarvitse vaihtaa tietoja, joihin kansallisilla hankintaviranomaisilla ei ole pääsyä. Direktiivissä annetaan myös ehdotus, josta voisi olla apua tietojenvaihtoon. Sen mukaan Euroopan

---

<sup>48</sup> Tilaajavastuu 2015b.

<sup>49</sup> Vuorinen 2015: 6.

parlamentin ja neuvoston asetuksella (N:o 1024/2012) perustettu sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (IMI) voisi helpottaa sekä tehostaa hallinnollista yhteistyötä.<sup>50</sup>

Tehokas viranomaisyhteistyö ja sujuva tiedonkulku ovat siis tärkeässä asemassa harmaan talouden torjunnassa. Tiedonsaannilla on myös iso merkitys, sillä viranomaisten avoimet julkiset tietokannat helpottaisivat mm. hankintayksiköiden työtä<sup>51</sup>. Hankintayksiköiden olisi saatava helposti tietoa tarjouskilpailuun osallistuvista ehdokkaistaan sekä heidän alihankkijoistaan. Tämä työ helpottuisi huomattavasti, jos salassapitosäännöksiä muutettaisiin siten, että tiedonsaanti eri viranomaisrekistereistä olisi mahdollista.<sup>52</sup>

Tiedonsaantiin on pyritty kiinnittämään huomiota ja joitain merkittäviä uudistuksiakin on saatu aikaiseksi. Eräs mainitsemisen arvoinen ja melko tuore uudistus on 1.12.2014 voimaan tullut lakimuutos, joka koskee pääsyä Verohallinnon ylläpitämään verovelkarekisteriin. Nykyään jokaisella on verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) mukaan oikeus saada tietoja verovelkarekisteristä. Rekisteristä saa tiedon siitä, onko yrityksellä vähintään 10 000 euroa sellaisia erääntyneitä ja suorittamatta olevia Verohallinnon kantamia veroja, joista ei ole Verohallinnon tekemää maksujärjestelyä tai muutoksenhakuviranomaisen täytäntöönpanon keskeytystä koskevaa määräystä. Lisäksi rekisteri paljastaa, onko yritys laiminlyönyt arvonnlisäveroa tai työnantajasuorituksia koskevan ilmoittamisvelvollisuuden.<sup>53</sup> Kyseessä on siis julkinen palvelu, josta voi tarvittaessa tarkistaa tiedot kaikkien yritysten sekä elinkeinonharjoittajien verovelvoista tai ilmoitusten laiminlyönneistä. Huomionarvoista on, ettei verovelkarekisteristä selviä verovelan suoranaista euromäärää, vaan ainoastaan se, onko verovelkaa 10 000 euroa vai ei. Rekisterimerkintä ei ole myöskään pysyvä, sillä tiedot päivitetään automaattisesti ja viivytyksettä heti sen jälkeen, kun puute on korjattu.<sup>54</sup>

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 3 a luvun 20 e §:ssä säädel-  
lään verovelkarekisterin tietojen antamisesta tilaajavastuulaissa tarkoitetuille tilaajille ja

---

<sup>50</sup> Euroopan unionin virallinen lehti 2014: 25.

<sup>51</sup> Ks. Koivusaari 2012.

<sup>52</sup> Lith 2013: 1.

<sup>53</sup> Edilex uutiset 2014.

<sup>54</sup> Määttä 2015: 4, 10.

hankintayksikölle. Kyseisen pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään tietojen antamisesta hankintayksikölle. Kyseisen lainkohdan mukaan:

*”Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa 20 a §:n 1 momentissa tarkoitettua luonnollisesta henkilöstä ja kuolinpesästä verovelkarekisteriin merkityt tiedot:*

*– – 2) julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) tarkoitettulle hankintayksikölle mainitussa laissa tarkoitettua tarjoajasta tai ehdokkaasta mainitun lain 54 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua poissulkemisperusteen selvittämiseksi; tiedot voidaan antaa, vaikka hankintaan ei hankinnan arvon tai muun syyn johdosta sovelleta edellä mainittua lakia. – – ”*

Luonnollisia henkilöitä ja kuolinpesiä koskevat salassa pidettävät verovelkarekisterin tiedot eivät siis ole kaikille yleisesti saatavilla, vaan ainoastaan hankintalaissa tarkoitetuilla hankintayksiköillä ja tilaajavastuulaissa tarkoitetuilla tilaajilla on pääsy kyseisiin tietoihin. Hankintayksikön on erittäin tärkeää tietää, onko yrityksellä verovelkaa, sillä sen perusteella hankintoja tekevät viranomaiset pystyvät arvioimaan yrityksen kykyä sekä halua suoriutua velvoitteistaan<sup>55</sup>. Hankintalain 54 §:n 1 momentin 5 kohta koskee verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyöntiä, joka on siis eräs peruste sulkea ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle. Hankintayksikkö saa verovelkarekisteriä hyödyntämällä arvokasta tietoa, jota ennen lainmuutosta oli huomattavasti vaikeampi saada. Tietoja saadakseen on hankintayksikön huolehdittava siitä, etteivät tiedot päädy väärin käsiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että tiedot tavataan luovuttaa sähköisesti. Jotta tietojen antaminen olisi turvallista, edellyttää luovuttaminen hankintayksikön luotettava tunnistautumista sekä tietojen käytön valvontaa. Harmaan talouden torjunnan kannalta on perusteltua, että hankintayksikkö voi selvittää sopimuspuolen verovelkatiedot myös silloin, kun tilanteessa ei sovelleta hankintalakia. Tämä voi näkyä esimerkiksi hankinnan arvoa koskevan euromääräisen rajan alittuessa. Tämän takia valtion ja kunnan hankintayksiköillä on oikeus saada tietoa mahdollisen sopimuskumppanin verovelloista myös niissä hankinnoissa, joihin hankintalaki ei sovellu.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Hirvonen & Määttä 2014: 82.

<sup>56</sup> HE 204/2013 vp s. 14, 26.

Hankintayksikön pääsy verovelkarekisterin tietoihin auttaa omalta osaltaan torjumaan harmaata taloutta. Hallituksen esityksen mukaan verovelkarekisterin yhtenä tavoitteena nimenomaan on edistää harmaan talouden torjuntaa julkisissa hankinnoissa. Verovelkarekisterillä on myös yleisempi harmaan talouden torjuntaan liittyvä vaikutus, sillä rekisteri estää ennalta laiminlyöntejä sekä heikentää harmaan talouden toimijoiden toimintaedellytyksiä. Lisäksi rekisteriin kuuluvien tietojen julkisuus toimii yritysten kannustimena täyttää maksuvelvollisuutensa.<sup>57</sup>

Lakimuutoksen ansiosta hankintayksikkö sekä tilaaja saavat tiedot tarjoajayrityksen verovelloista joko tältä itseltään verovelkatodistuksella taikka selvittämällä tiedot itse verovelkarekisteristä. Verovelkarekisterin ansiosta verovelkatietojen saatavuus on helpompaa. Tämä keventää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, joita on aiemmin aiheutunut verovelkatietojen selvittelystä. Vaikka lakimuutoksella on suuri vaikutus tilaajavastuulain mukaisille tilaajille, on muutos kuitenkin merkittävämpi hankintayksiköiden kannalta. Tämä johtuu hallituksen esityksen mukaan siitä, että hankintalaki ei varsinaisesti velvoita hankintayksiköitä pyytämään tai ehdokkaana taikka tarjoajana olevaa yritystä esittämään selvitystä verovelloistaan. Velvoittavien säännösten puuttuessa on syytä olettaa, etteivät hankintayksiköt ole käytännössä selvittäneet sopimusosapuolten verovelkatilannetta niin hyvin kuin olisi ollut tarvetta. Lakiuudistus tarjoaa hyvän mahdollisuuden siihen, että verovelkatietojen selvittämisestä voi jatkossa tulla hankintapäätöksen yhteyteen kuuluva säännöllinen esitoimi.<sup>58</sup>

Verovelkaa koskevien tietojen hyödynnettävyydessä on kuitenkin vielä puutteita. Tämä ilmenee siten, että muut verovelkatietoja kaipaavat tahot kuin ne viranomaiset, joille on laissa erikseen säädetty oikeus saada tietoja yrityksen verovelloista, joutuvat tyytymään verovelvollisen itse toimittamaan, Verohallinnon antamaan verovelkatodistukseen. Verovelkatodistus ei ole luotettavuudeltaan verrannollinen verovelkarekisteristä saatujen tietojen kanssa, sillä verovelkatodistuksen käyttöön liittyy aina väärentämisen vaara. Verotustietojen salassapidon vuoksi Verohallinto ei voi kertoa vääräksi epäillyn verovelkatodistuksen saaneelle henkilölle verovelkatodistuksen aitoutta. Lisäksi verovelka-

---

<sup>57</sup> HE 204/2013 vp s. 9. Näin myös Hannula & Tiira 2015: 2 sekä Määttä 2015: 2.

<sup>58</sup> HE 204/2013 vp s. 16, 19–20.

todistuksen hankkiminen on hallinnollisesti työlästä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että näitä nykytilaan liittyviä ongelmia voitaisiin vähentää luomalla viranomaisten ylläpitämä rekisteri, josta tietoa kaipaavat voisivat pienellä vaivalla, nopeasti, luotettavasti ja maksutta tarkistaa yrityksen verovelkatilanteen.<sup>59</sup>

#### 2.4. Hankintalain uudistus ja sen vaikutus harmaan talouden torjuntaan

Hankintalaki on tällä hetkellä kovaa vauhtia uudistumassa. Hankintalain kokonaisuudistuksen taustalla toimivat vuoden 2014 alussa annetut EU:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit. Uudistuksen olisi tarkoitus tulla voimaan keväällä 2016. Uudistetussa hankintalainsäädännössä on tarkoitus huomioida myös harmaan talouden torjuntaan liittyviä tekijöitä. Useat näistä torjuntatoimista sisältyvät jo uudistuvan lainsäädännön pohjana toimiviin EU:n uusiin hankintadirektiiveihin. Monet uudistukset liittyvät nimenomaan tarjouskilpailusta poissulkemiseen. Tulevaisuudessa tarjouskilpailuun osallistuvia toimittajia on mahdollista sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle entistä laajemmin harmaaseen talouteen liittyvien ongelmien takia. Nykyisiä poissulkemisperusteita on täydennetty myös uusilla perusteilla.<sup>60</sup>

Mainitsemisen arvoinen uusi poissulkemisperuste on uudessa hankintadirektiivissä mainittu kansallisen, EU-tason ja kansainvälisen tason ympäristö-, sosiaali-, ja työoikeuden säännösten rikkominen tai laiminlyönti. Lakiuudistus myös tiukentaa joitain poissulkemisperusteita. Esimerkkinä mainittakoon nykyisen hankintalain mukainen menettely, jonka mukaan hankintayksiköllä on velvollisuus tarkastaa toimittajan poissulkemisperusteiden olemassa olo hankintamenettelyn alussa. Tulevaisuudessa, jos pakollinen poissulkemisperuste selviää vasta sen jälkeen, kun toimittajan soveltuvuus on arvioitu, ei tämän toimittajan kanssa saa tehdä sopimusta. Lisäksi uudistuksessa on mukana direktiiviin pohjautumattomia kansallisia uudistustavoitteita. Esimerkiksi harkinnanvaraisena poissulkemisperusteena tunnettu ammattitoiminnan vakava virhe käsite tulee laa-

---

<sup>59</sup> HE 204/2013 vp s. 8. Näin myös Hirvonen & Määttä 2014: 82–83.

<sup>60</sup> Hirvonen & Määttä 2014: 86.

jentumaan hiukan. Ammattitoiminnan vakavana virheenä tullaan lainmuutoksen myötä pitämään myös toistuvia tilaajavastuulain mukaisia laiminlyöntimaksuja.<sup>61</sup>

Uudessa hankintadirektiivissä on monia muitakin tämän tutkielman aiheen kannalta oleellisia muutoksia. Hankintadirektiivin kohdassa 101 kerrotaan, että hankintaviranomaisten olisi voitava sulkea pois sellaiset ehdokkaat ja tarjoajat, joiden toiminnassa on aikaisemmin havaittu vakavia puutteita olennaisten vaatimusten täyttämiseksi. Tällaisia aikaisemmissa hankintasopimuksissa havaittuja vakavia puutteita voivat olla mm. toimittamatta tai suorittamatta jättäminen, toimitetun palvelun tai tavaran huomattavat puutteet, jotka estävät sen käytön aiottuun tarkoitukseen sekä asiaton toiminta, joka kyseenalaistaa vakavasti talouden toimijan luotettavuuden. Direktiivin mukaan kansallisessa lainsäädännössä olisi säädettävä tällaisten poissulkemisten enimmäiskestosta.<sup>62</sup> Eräs suuri muutos koskee poissulkemista verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönnin takia. Tähän mennessä veroja tai sosiaaliturvamaksuja laiminlyönyt tarjoaja on voitu sulkea pois tarjouskilpailusta harkinnanvaraisesti. Tähän on kuitenkin tulossa muutos, sillä hankintadirektiivissä sanotaan, että verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamatta jättämisestä olisi seurattava pakollinen poissulkeminen unionin tasolla.<sup>63</sup>

Direktiivi pitää huolta myös tarjoajan oikeuksista. Tämä näkyy suhteellisuusperiaatteen korostamisessa esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa talouden toimija on toiminut vain lievästi sääntöjen vastaisesti. Direktiivin mukaan talouden toimija olisi ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa suljettava pois menettelystä vähäisten sääntöjenvastaisuuksien vuoksi. Jos toiminta ei kuitenkaan ole kertaluonteista, vaan vähäiset sääntöjenvastaisuudet ovat toistuvia, saattaa se antaa aihetta talouden toimijan poissulkemiseen. Talouden toimijalle olisi kuitenkin annettava mahdollisuus korjaaviin toimenpiteisiin ja tällä tavoin estää asiattoman toiminnan toistuminen. Korjaavat toimenpiteet saattavat koskea usein henkilöstöä tai organisaatiota. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla mm. yhteyksien katkaiseminen henkilöihin tai organisaatioihin, jotka ovat osallistuneet asiattomaan toimintaan sekä sisäisten vastuu- ja korvaussääntöjen antaminen. Kaikilla talouden toimijoilla pitäisi olla mahdollisuus pyytää säännösten noudattamiseksi toteutettu-

---

<sup>61</sup> Hirvonen & Määttä 2014: 86–87.

<sup>62</sup> Euroopan unionin virallinen lehti 2014: 21.

<sup>63</sup> Lith 2013:2. Näin myös Euroopan unionin virallinen lehti 2014: 20.

jen toimenpiteiden tarkastelua, jotta nämä toimijat saisivat mahdollisuuden osallistua uudestaan hankintamenettelyyn.<sup>64</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön toukokuussa 2015 julkaisemassa ”Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnössä” on pohdittu Suomen hankintalain muuttamista. Osa muutoksista tulee suoraan edellä esitellystä EU:n uudesta hankintadirektiivistä, mutta mukana on myös direktiiviin pohjautumattomia kansallisia uudistustavoitteita. Mietinnössä esitellään yleisperustelut, yksityiskohtaiset perustelut sekä lopussa varsinaiset lakiehdotukset. Lakiehdotuksen luku 10 koskee ehdokkaiden ja tarjoajien valintaa sekä tarjouksen valintaa. Kyseinen luku vastaa nykyisen hankintalain (348/2007) kahdeksatta lukua. Lakiehdotuksen 10 luku etenee samassa järjestyksessä, kuin nykyisen lain vastaava luku. Väleihin on kuitenkin lisätty uusia pykäläitä ja vanhoja pykäläitä on laajennettu tai tiukennettu. Luvun runko ja keskeisimmät asiat kuitenkin säilyvät. Tutkielman aiheen kannalta tärkeimmät lakiehdotuksen pykälät ovat pakollisia poissulkemisperusteita koskeva 80 § sekä harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita käsittelevä 81 §. Merkitystä on myös uudella 82 pykälällä, joka käsittelee ehdokkaiden ja tarjoajien korjaavia toimenpiteitä sekä nykyisen lain 55 ja 56 pykäläitä vastaavalla 88 pykälällä, jossa säädellään poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittämistä.<sup>65</sup> Näitä tutkielman kannalta oleellisia uusia pykäläitä tullaan käsittelemään tutkielman edetessä tarkemmin.

Tiivistäen voidaan siis sanoa, että hankintalakiin on tulossa monia poissulkemista koskevia muutoksia. Keskeisimmät asiat ja runko kuitenkin säilyvät. Lakimuutoksilla ja lisäyksillä voi tulevaisuudessa olla isokin rooli harmaan talouden torjunnassa.

---

<sup>64</sup> Euroopan unionin virallinen lehti 2014: 21.

<sup>65</sup> Ks. Pekkala, Koivurinta, Pulkkinen, Lehtonen, Neimala, Björkbacka, Douglas, Myllymäki, Väättäminen, Ukkola, Sinivuori-Boldt, Huikko & Kontuniemi 2015: 344–356.

### 3. PAKOLLISET POISSULKEMISPERUSTEET

#### 3.1. Pakollisen poissulkemisen edellytykset

Hankintalain (348/2007) kahdeksannessa luvussa säädetään ehdokkaiden ja tarjoajien valinnasta sekä tarjouksen valinnasta. Kahdeksannen luvun 53 §:ssä on säännökset eräisiin rikoksiin syyllistyneiden ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisesta tarjouskilpailusta. Kyse on siis ns. pakollisista poissulkemisperusteista, jotka tulivat hankintalakiin vasta vuoden 2007 lakiuudistuksessa. Pakollista poissulkemisvelvoitetta ei otettu Euroopassa mielellään käyttöön, vaan monet jäsenmaat vastustivat sitä toimivaltasyistä. Lopulta pakollisuus kuitenkin hyväksyttiin, kun poikkeusperusteeksi sallittiin yleistä etua koskeva pakottava syy hankintaan.<sup>66</sup>

Hallituksen esityksen mukaan hankintalain 53 §:n tarkoituksena on ehkäistä Euroopan yhteisön taloudellisten etujen vastaista toimintaa. Kyseinen pykälä torjuu myös yleisesti yhteiskunnan vastaista rikollista toimintaa. Viranomaisilla ja muilla hankintayksiköillä on velvollisuus sekä käytännön edellytyksiä 53 §:ssä esiteltyjen törkeiden rikosten torjumiseen.<sup>67</sup> Jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen johtohenkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu laissa mainittuihin rikoksiin, on hankintayksikön suljettava se tarjouskilpailun ulkopuolelle. Poissulkemisen on haluttu koskevan kaikkia hankinnan toteuttamisessa tosiasiallista päätösvaltaa käyttäviä henkilöitä.<sup>68</sup> Hallituksen esityksessä on annettu esimerkkejä näistä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävistä merkityksellisistä henkilöistä. Niitä ovat mm. toimitusjohtaja, varatoimitusjohtaja, hallituksen puheenjohtaja tai vastaavassa asemassa oleva henkilö sekä ehdokkaan tai tarjoajan muu edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö. Lisäksi poissulkemisvelvollisuus koskee vastaavista rikoksista yhteisöosakkoon tuomittua ehdokasta tai tarjoajaa.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Pekkala & Pohjonen 2015: 388–390.

<sup>67</sup> HE 50/2006 vp s. 31. Näin myös Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007: 224–225.

<sup>68</sup> Pekkala 2008: 304.

<sup>69</sup> HE 50/2006 vp s. 96–97.



Virtanen on teoksessa ”Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista” pohtinut hallituksen jäsenten vaikutusvaltaa hankintoihin. Hänen mielestään hallituksen jäsenet voitaisiin rinnastaa hallituksen puheenjohtajaan, vaikkei heillä olisikaan suoraa päätösvaltaa kyseessä olevassa hankinnassa. Hallituksen jäsenillä voi kuitenkin olla oikeushenkilön omistussuhteiden tai yhtiöjärjestyksen määräyksen perusteella melko paljon päätösvaltaa. Virtasen mukaan myös yrityksen keskijohto, työnjohtotasonjohtajat ja tietyissä tilanteissa nimenkirjoitusoikeuden saaneet henkilöt ovat valtansa puolesta sidoksissa hankintaan. Tästä ei sanota mitään lain esitöissä mutta Virtanen perustelee pohdintaansa sillä, että muuten yrityksen poissulkeminen muuttuisi kilpailua rajoittavaksi.<sup>70</sup>

Käytännössä ei ole kuitenkaan kovin todennäköistä, että tarjoajien joukossa olisi yrityksiä, joiden palkkalistoilla olisi edelleen tuomion saaneita, vakaviin rikoksiin syyllistyneitä henkilöitä. Törkeisiin rikoksiin syyllistyneet johto- tai vastuuasemassa olevat henkilöt eivät normaalisti saa jatkaa yrityksen palveluksessa. Heidät voidaan tarvittaessa siirtää myös muihin tehtäviin.<sup>71</sup> Virtanen korostaa, että vakaviin rikoksiin syyllistyneet henkilöt tulisi siirtää tehtäviin, joissa heidän valtansa ei ulotu ainakaan julkisiin hankintoihin. Tulkinnassa pitäisi kuitenkin olla varovainen. Liian laajoilla tulkinnoilla voitaisiin estää esimerkiksi keskijohdon työntekijöiden työskentely kokonaan, jos heidät on tuomittu jostain 53 §:ssä mainitusta rikoksesta.<sup>72</sup>

Rikolliseen tai muuten epäilyttävään toimintaan syyllistynyt, merkityksellisessä asemassa työskentelevä henkilö voidaan siis tarvittaessa siirtää muihin tehtäviin. Tämä näkyy myös käytännössä eräässä markkinaoikeuden oikeustapauksessa (MAO: 612/11). Kyseisessä tapauksessa Hämeenlinnan kaupunki oli pyytänyt EU-hankintailmoituksella tarjouksia Hämeenlinnan koululaiskuljetuksista sekä Kalvolan ja Rengon kuljetuskokonaisuuksista lukuvuosille 2011–2014 ja mahdollisille optiolukuvuosille 2014–2016. Valittaja oli sitä mieltä, että voittaneen yrityksen merkityksellinen liikenteestä vastaava henkilö oli tuomittu mm. hankintalain 53 §:ssä mainittuun yritystoimintaan liittyvään rikokseen sekä liiketoimintakieltoon ja, että voittanut yhtiö olisi siksi suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle. Tarjouskilpailun voittaja oli käräjäoikeuden tuomion antamisen jälkeen kuitenkin jättänyt toimivaltaiselle joukkoliikennelupaviranomaiselle hakemuksen yrityksen liikenteestä vastaavan henkilön vaihtamiseksi. Hankintalain 53 ja 54 §:ssä mainittuihin rikkeisiin syyllistynyt henkilö siirtyi tavallisen työntekijän asemaan eikä hän enää toiminut vastuuhenkilönä. Jos liikenteestä vastaavaa henkilöä ei olisi yhtiön toimesta vaihdettu, hankintayksi-

---

<sup>70</sup> Virtanen 2008: 715.

<sup>71</sup> Pekkala & Pohjonen 2015: 390.

<sup>72</sup> Virtanen 2008: 715–716.

köllä olisi ollut oikeus sulkea tarjouskilpailun voittanut yritys tarjouskilpailun ulkopuolelle.<sup>73</sup>

Hankintayksiköllä ei ole harkintavaltaa sen suhteen sulkeeko se hankintalain 53 §:ssä mainittuihin rikoksiin syyllistyneen ehdokkaan tai tarjoajan tarjouskilpailun ulkopuolelle. Poissulkemisen ehtona on kuitenkin *lainvoimainen tuomio*. Tämä tarkoittaa sitä, ettei hankintayksiköllä ole velvollisuutta sulkea tarjoajaa pois 53 §:ssä mainittuja rikoksia koskevan esitutkinnan tai vireillä olevan oikeudenkäynnin takia. Lisäksi pakollinen poissulkeminen koskee pelkästään tilanteita, joissa rikoksia koskeva tuomio ilmenee rikosrekisterin otteesta. Jos merkintä rikostuomiosta on jo poistettu rikosrekisteristä, ei poissulkemisperusteisiin voida vedota.<sup>74</sup>

Tuomion lainmukaisuudella, on iso merkitys siihen voidaanko tarjoaja todella sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle. Tästä esimerkkinä voidaan mainita jo edellä esitelty markkinaoikeuden tapaus (MAO: 612/11). Valittaja oli siis sitä mieltä, että tarjouskilpailun voittanut tarjoaja olisi syyllistynyt mm. hankintalain 53 §:ssä mainittuun yritystoimintaan liittyvään rikokseen ja asetettu liiketoimintakieltoon. Hankintayksikkö sekä tarjouskilpailun voittanut tarjoaja Kajon Oy vaativat, että markkinaoikeus hylkää valituksen. Markkinaoikeuden perusteluissa kerrotaan, että liikenteestä vastaavaksi henkilöksi nimetty henkilö oli tuomittu 29.4.2011 Pirkanmaan käräjäoikeudessa rekisterimerkintärikoksesta, velkojan suosinnasta, verorikkomuksesta, törkeästä velallisen epärehellisyydestä, törkeästä kirjanpitorikoksesta ja velallisen petoksesta ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Lisäksi kyseinen henkilö oli asetettu liiketoimintakieltoon. Tuomittu henkilö oli kuitenkin valittanut saamastaan tuomiosta, joten se ei ollut lainvoimainen. Markkinaoikeus oli siis sitä mieltä, ettei Kajon Oy:n tarjouksessa liikenteestä vastaavaksi henkilöksi nimettyä henkilöä ollut tuomittu hankintalain 53 §:ssä mainituista rikoksista. Hankintayksiköllä ei ollut näin ollen velvollisuutta sulkea tarjouskilpailun voittajaa tarjouskilpailun ulkopuolelle hankintalain 53 §:n perusteella.<sup>75</sup>

Myös Virtanen on pohtinut lainvoimaista tuomiota. Hän on kiinnittänyt erityistä huomiota lain esitöiden sanamuotoon. Hallituksen esityksessä sanotaan, että ”poissulkeminen edellyttää lainvoimaista tuomiota, joten hankintayksiköllä *ei ole velvollisuutta* sulkea tarjoajaa meneillään olevan esitutkinnan tai vireillä olevan, mainittuja rikoksia koskevan, oikeudenkäynnin vuoksi”. Hallituksen esityksessä käytetään siis sanamuotoa ”ei ole velvollisuutta”. Sanamuoto jättää kuitenkin avoimeksi sen onko hankintayksiköllä *oikeus* sulkea toimittaja taikka tarjoaja hankintamenettelyn ulkopuolelle, jos asian käsittely on vielä kesken. Talousrikollisuuden selvittäminen on usein hankalaa ja aikaa vie-

<sup>73</sup> MAO: 612/11 (FINLEX).

<sup>74</sup> HE 50/2006 vp s. 96. Näin myös Hyvönen ym. 2007: 225–226.

<sup>75</sup> MAO: 612/11 (FINLEX).

vää. Edes alimman asteen tuomio ei välttämättä vielä kerro, että kyseiseen rikokseen olisi todellisuudessa syyllistytty. Virtanen tulee siis siihen tulokseen, että keskeneräisten rikosjuttujen osalta toimittaja pitäisi *pääsääntöisesti* hyväksyä tarjouskilpailuun.<sup>76</sup>

Julkisissa hankinnoissa sovellettavan suhteellisuusperiaatteen takia hankintalain 53 §:ssä mainittujen rikosten lievät tekemuodot eivät voi tulla kysymykseen pakollisina poissulkemisperusteina. Tarjoajan poissulkeminen voi olla kuitenkin mahdollista 54 §:ssä mainituilla harkinnanvaraisilla poissulkemisperusteilla. Näitä voivat olla rikoksen laadusta riippuen 54 §:n 1 momentin kohdat kolme tai neljä.<sup>77</sup> Suhteellisuusperiaatetta on siis noudatettava julkisissa hankinnoissa. Se edellyttää, että hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Suhteellisuusperiaatteen on katsottu oikeuskäytännössä merkitsevän kohtuullisuuden vaatimusten huomiointamista. Toisin sanoen, ehdokkaille tai tarjoajille ei saa asettaa kohtuuttomia vaatimuksia. Vaatimukset eivät saa olla myöskään keinotekoisia. Suhteellisuusperiaate täytyy ottaa huomioon aina, kun arvioidaan ehdokkaan tai tarjoajan poissulkemista.<sup>78</sup>

Poissulkeminen on tehtävä heti, kun hankintayksikkö on saanut tietää rikoksesta, josta on annettu lainvoimainen tuomio. Hankintayksikön velvollisuutena ei kuitenkaan ole ilman perustetta vaatia ehdokkaita tai tarjoajia osoittamaan, ettei heitä rasita mikään poissulkemisperuste. Rikosrekisteriotetta ei siis tarvitse aina automaattisesti pyytää liitettäväksi tarjouspyyntöön tai osallistumishakemukseen. Hankintayksikkö voi itse harkita pyytääkö se kaikilta ehdokkailta ja tarjoajilta jo tarjousvaiheessa rikosrekisteriotteen, jos sillä ei ole syytä epäillä, että jotakin tarjoajaa koskisi pakollinen poissulkemisperuste. Hallituksen esityksessä kuitenkin korostetaan hankintayksikön huolellisuutta ja aktiivisuutta. Jos ilmenee aihetta epäillä poissulkemisperusteiden olemassaoloa, on hankintayksiköllä velvollisuus ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin. Poissulkemiseen voidaan tarvittaessa ryhtyä missä tahansa hankintamenettelyn vaiheessa.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Virtanen 2008: 716–717.

<sup>77</sup> HE 50/2006 vp s. 96.

<sup>78</sup> Kuoppamäki 2012: 355. Näin myös Virtanen 2008: 542–543.

<sup>79</sup> HE 50/2006 vp s. 97. Näin myös Pekkala & Pohjonen 2015: 392–393 sekä Eskola & Ruohoniemi 2011: 315–316.

Markkinaoikeuden tapauksessa 489/09 on vahvistettu kanta, jonka mukaan hankintalain poissulkemisperusteisiin voidaan viitata ja niitä voidaan käyttää, vaikkei poissulkemisperusteiden käyttöön olisi viittausta tarjouspyynnössä tai niihin liittyvissä asiakirjoissa. Käytännössä tarjouspyyntöasiakirjoissa olisi kuitenkin hyvä olla ainakin maininta hankintalain poissulkemisperusteista. Tarjoajalta on suositeltavaa pyytää kannanottoa siitä, ettei se ole syyllistynyt mihinkään pakolliseen poissulkemisperusteeseen. Tämä voi tapahtua esimerkiksi ”rasti ruutuun”- tyyppisessä luettelossa, jossa tarjoaja allekirjoituksellaan vahvistaa suostumuksensa ja sitoutumisensa tarjouspyynnön ehtoihin ja vakuuttaa, ettei ole syyllistynyt hankintalaissa mainittuihin rikoksiin.<sup>80</sup>

Hankintalain 55 §:ssä säädellään poissulkemisen edellytysten selvittämisestä. Hankintalain 55 §:n 1 momentissa sanotaan, että

*”Hankintayksikkö voi pyytää ehdokailta ja tarjoajilta sekä muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta asianomaisten säännösten mukaisesti todistuksia ja selvityksiä sen tutkimiseksi, koskeeko ehdokasta tai tarjoajaa 53 tai 54 §:ssä tarkoitettu poissulkemisperuste. – – ”*

Hallituksen esityksessä tarkennetaan, että mikäli ilmenee aihetta selvittää, onko joku tarjoajista syyllistynyt rikosrekisteristä ilmenevään tekoon, voidaan rikosrekisteriote pyytää myös pelkästään tarjouskilpailun voittajalta ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista.<sup>81</sup> Laki ja hallituksen esitys esittävät asian käyttämällä ”voidaan” sanaa. Laki ei siis ole ehdoton tämän asian suhteen.

Työ- ja elinkeinoministeriön uutta hankintalakia käsittelevän lakiehdotuksen 88 §:n ensimmäisessä momentissa sanotaan sama asia, mutta ehdottomammin ja painokkaammin:

*”Ennen hankintasopimuksen tekemistä hankintayksikön on vaadittava valittua tarjoajaa toimittamaan ajantasaiset todistukset ja selvitykset sen tutkimiseksi, koskeeko ehdokasta tai tarjoajaa 80 §:ssä tai 81 §:ssä tarkoitettu poissulkemisperuste ja täyttyvätkö hankintayksikön asettamat ja 84–86 §:ssä tarkoitettut soveltuvuusvaatimukset. – – ”<sup>82</sup>*

<sup>80</sup> MAO 489/09. Näin myös Pekkala & Pohjonen 2015: 392–393 sekä Hyvönen ym. 2007: 226.

<sup>81</sup> HE 50/2006 vp s. 99.

<sup>82</sup> Pekkala ym. 2015: 350.

Hankintalakia ehdotetaan muutettavaksi siis siten, että ennen hankintasopimuksen tekemistä hankintayksikön olisi *vaadittava* valitsemaansa tarjoajaa toimittamaan ajantasaiset selvitykset ja todistukset mm. sen tarkistamiseksi koskeeko tarjoajaa pakollinen poissulkemisperuste. Säännös pohjautuu hankintadirektiiviin, jonka mukaan hankintayksiköllä on *ehdoton* velvollisuus vaatia tarjouskilpailun voittanutta tarjoajaa luovuttamaan täydentävät asiakirjat. Hankintayksikkö ei siis voi olla jatkossa selvittämättä pakollisten poissulkemisperusteiden olemassaoloa. Hankintadirektiivissä ei kuitenkaan oteta kantaa sellaiseen tilanteeseen, jossa tarjouskilpailun voittaja ei vaatimuksista huolimatta toimittaisikaan kaivattuja selvityksiä. Tarkempaa kantaa ei oteta myöskään tilanteeseen, jossa voittaneen tarjoajan selvityksistä selviäisi, ettei se täytä asetettuja vaatimuksia tai että käsillä on poissulkemisperuste. Tällaisessa tilanteessa ainut ratkaisu on turvautua hankintadirektiivin 57 artiklan 1 momenttiin, joka kieltää hankintasopimuksen teon. Rikosrekisterilain 6 §:ään ehdotetaan myös uutta 6 momenttia. Siihen vedoten hankintayksiköt voisivat täyttää edellä mainitun velvollisuutensa siten, että ne vaativat valituksi tulleen tarjoajan johto- tai vastuuhenkilöiden rikostuomiosta otteen rikosrekisteristä.<sup>83</sup>

Hankintayksikkö voi tietyissä tilanteissa poiketa pakollisesta poissulkemisvelvollisuudesta. Hankintalain 53 §:ssä ja hallituksen esityksessä todetaan, että hankintayksikkö voi poiketa poissulkemisvelvollisuudesta yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä. Tämä tarkoittaa siis ainoastaan erityistapauksia. Erityistapauksia voisi hallituksen esityksen mukaan olla tilanteet, joissa luonnontapahtuman takia kiireellisessä tarjouskilpailussa tarjouksen on jättänyt vain yksi tarjoaja, jota rasittaa jokin pakollinen poissulkemisperuste. Tarjoajan poissulkeminen voisi tällaisessa tilanteessa vaarantaa koko hankkeen toteutumisen ja aiheuttaisi vakavaa haittaa yhteisölle. Poissulkemisvelvollisuudesta voidaan poiketa myös silloin, kun tuomittu henkilö ei enää työskentele vastuuasemassa tarjouksen tehneessä yrityksessä. Rikollisella menettelyllä ei tällöin ole merkitystä hankkeen toteutumisen kannalta.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Pekkala ym. 2015: 59, 214.

<sup>84</sup> HE 50/2006 vp s. 97. Näin myös TaVM 26/2006 vp, Pekkala & Pohjonen 2015: 393, Kalima ym. 2007: 183 sekä Hyvönen ym. 2007: 227.

### 3.2. EU-kynnysarvot pakollisen poissulkemisen määrittelijöinä

Hankintalakia sovelletaan vain EU-kynnysarvon ja kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Kynnysarvo tarkoittaa yksittäisen hankinnan suurinta mahdollista ennakoitua arvoa. Ennakoidun arvon laskentaperusteena voidaan pitää sopimuksen tai tarjouspyynnön arvonlisäverotonta kokonaisarvoa, joka on taloudellisesti sekä teknisesti erikseen kilpailutettavissa. Voimassa olevat EU-kynnysarvot löytyvät hankintalain 16 §:stä.<sup>85</sup> Kynnysarvot liittyvät läheisesti pakolliseen poissulkemiseen, sillä pakollinen poissulkeminen koskee ainoastaan EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Toisin sanoen tiettyihin rikoksiin syyllistyneiden tarjoajien pakollinen poissuljenta on EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa harkinnanvaraista.<sup>86</sup>

Hankintalain 16 §:ssä määritellyt EU-kynnysarvot ovat seuraavat:

*” – – 1) 137 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa ja palveluhankinnoissa;*

*2) 211 000 euroa muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen hankintayksiköiden tavarahankinnoissa ja palveluhankinnoissa; sekä*

*3) 5 278 000 euroa rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa. – – ”*

Hallituksen esityksen mukaan kynnysarvot perustuvat Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa esitettyihin kynnysarvoihin. Sopimuksen kynnysarvot on esitelty sopimuksen liiteosassa erityisnosto-oikeuksin (SDR). Euroopan yhteisöjen komissio vahvistaa kahden vuoden välein erityisnosto-oikeuksien euromääräiset arvot erityisnosto-oikeuksien ja euron keskimääräisen kahden vuoden vaihtokurssin perusteella.<sup>87</sup>

### 3.3. Rikoslain tulkinnat pakollisesta poissulkemisestä

---

<sup>85</sup> Pekkala 2008: 66–67.

<sup>86</sup> Hyvönen ym. 2007: 224. Näin myös Eskola & Ruohoniemi 2011: 313, Komulainen 2010: 361 sekä Oksanen 2010: 54.

<sup>87</sup> HE 50/2006 vp s. 67–68.

Hankintalain 53 §:ssä luetellaan kaikki ne rikokset, joista seuraa pakollinen poissulkeminen. Hankintayksikön on noudatettava laissa lueteltua listaa, eikä sillä ole harkintavaltaa sen suhteen sulkeeko se pakolliseen poissulkemisperusteeseen syyllistyneen ehdokkaan tai tarjoajan tarjouskilpailun ulkopuolelle. Pakolliset poissulkemisperusteet suojaavat julkistalouden hyvinvointia yleisesti ja niitä noudattamalla voidaan varmistua siitä, ettei yhteiskunnan varoin tueta rikollista toimintaa.<sup>88</sup> Laissa lueteltu lista tulee myös hiukan laajentumaan keväällä 2016, kun uusi hankintalaki astuu voimaan<sup>89</sup>.

Hankintalain 53 §:n mukaan hankintayksikön on suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikkö tietää, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen johtohenkilö tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin seuraavasta rikoksesta:

- 1) osallistuminen järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaan (RL 17 luvun 1 a §)
- 2) lahjuksen antaminen tai törkeä lahjuksen antaminen (RL 16 luvun 13 ja 14 §) ja lahjominen elinkeinotoiminnassa (RL 30 luvun 7 §)
- 3) veropetos, törkeä veropetos, avustuspetos, törkeä avustuspetos tai avustuksen väärinkäyttö (RL 29 luvun 1 ja 2 §, 5, 6 ja 7 §)
- 4) rahanpesu tai törkeä rahanpesu (RL 32 luvun 6 ja 7 §)
- 5) vastaavat teot, joista ehdokas on tuomittu yhteisösakkoon (RL 9 luku)
- 6) vastaavat rikokset muissa jäsenmaissa tai
- 7) kiskonnantapainen työsyryntä (RL 47 luvun 3 a §).

Kaikki hankintalain 53 §:ssä luetellut rikokset ovat rikoslakiin (39/1889) kuuluvia vakavia rikoksia. Asian ymmärtämisen vuoksi on siis syytä perehtyä myös rikoslain pykäliin, jotka löytyvät kokonaisuudessaan tutkielman liitteistä. Tutkielman kannalta oleellimmat rikoslain pykälät mainitaan kuitenkin myös tekstissä. Hankintalain 53 §:ssä mainitut rikokset voidaan luokitella kuuluvaksi talousrikoksiin. Talousrikokset ovat aina vakavia rikoksia mutta niiden vakavuutta lisää entisestään se, että ne ovat usein piilori-

---

<sup>88</sup> Kalima ym. 2007: 182–183.

<sup>89</sup> Ks. Pekkala ym. 2015: 345–346.

kollisuutta. Talousrikollisuudesta tulee poliisin tietoon ainoastaan vajaa 10 prosenttia tapauksista. Talousrikosten toimintaympäristö muodostuu abstraktisti rakennetusta todellisuudesta, kuten lainsäädännöstä ja sopimuksista. Liiketoiminnan yhteydessä talousrikokset ovat ikään kuin laillisuuden verhon suojissa ja niitä on lähes mahdotonta havaita. Talousrikosten tekijöillä on usein myös kansainvälisiä kytkentöjä, joka tuo rikosten selvittämiseen lisää haasteita. Suomessa on talousrikoksia tekeviä organisaatiomaisia yhteenliittymiä sekä organisoituneita rikollisryhmiä. Talousrikollisuuden voidaan siis katsoa liittyvän aiempaa selvemmin vakavaan, järjestäytyneeseen sekä ammattimaiseen rikollisuuteen.<sup>90</sup>

Vakava, järjestäytynyt ja ammattimainen rikollisuus tulee ilmi erityisesti järjestäytyneen rikollisjärjestön toiminnassa. Osallistumisesta järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaan säädellään RL 17 luvun 1 a §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaan voi osallistua mm. rikollisryhmän perustamalla tai organisoimalla, jäseniä värväämällä, varustamalla ryhmää erilaisilla aseilla ja räjähteillä, kouluttamalla rikoksiin tai aseiden käyttöön sekä ryhmän tärkeitä taloudellisia asioita hoitamalla. Hallituksen esityksessä huomautetaan, että ryhmän perustaja ja organisoija voivat syyllistyä säännöksen tarkoittamaan toimintaan myös olematta itse ryhmän varsinaisia jäseniä. Pelkkä jäseneksi liittyminen ei ole hallituksen esityksen mukaan rangaistavaa.<sup>91</sup>

Lahjuksen antamisesta ja törkeän lahjuksen antamisesta on tarkemmat säännökset rikoslain 16 luvun 13 ja 14 §:ssä. Lahjuksen antamisella tarkoitetaan 16 luvun 13 §:n mukaan virkamiehelle luvattua, tarjottua tai annettua lahjaa taikka muuta etua, jolla vaikutetaan, pyritään vaikuttamaan tai joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Lahjuksen antamisesta tuomitaan myös se, joka virkamiehen toiminnasta palvelussuhteessa lupaa, tarjoaa tai antaa edellä mainitun lahjan tai edun toiselle. Törkeän lahjuksen antamisella puolestaan tarkoitetaan 16 luvun 14 §:n mukaan tilannetta, jossa lahjalla tai edulla halutaan saada asianomainen toimimaan palvelussuhteessa velvollisuksiensa vastaisesti lahjojaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuva

---

<sup>90</sup> Lardot ym. 2004: 3–8.

<sup>91</sup> Ks. HE 263/2014 vp s. 32–35.



vahinkoa tai haittaa aiheuttaen. Lahjus voi olla törkeä myös, jos lahjan tai edun arvo on huomattava.

Lahjonta ei ole edes rehellisinä tunnetuille suomalaisille yrityksille täysin vieras käsite. Yleisesti ottaen rakennusalan on kansainvälisesti todettu olevan lahjusherkimpiä toimialoja. Tämä johtuu siitä, että toimintaan liittyy maankäytön ja kaavoituksen sekä julkisten hankintojen kautta huomattavia taloudellisia etuja. Lahjontatilanteet ja mahdollisuudet ovat myös lisääntyneet Suomessa. Tämä johtuu liike-elämän ja julkisen vallan vuorovaikutuksesta sekä talouden maapalloistumisesta. Suomessa lahjusepäilyjä on ollut erityisesti kuntasektorilla, mutta ajoittain myös valtion puolella.<sup>92</sup> Käytännössä voisi siis olla mahdollista, että jokin tarjouskilpailuun osallistunut yritys yrittäisi lahjoa hankintayksikköä, jotta voittaisi tarjouskilpailun. Usein kuntien ja valtion hankinnat ovat arvoltaan niin suuria, että tarjouskilpailun voittaminen merkitsee yritykselle turvattua taloudellista tilannetta pitkäksi aikaa.

Veropetokseen puolestaan syyllistyy rikoslain 29 luvun 1 §:n mukaan henkilö, joka antaa viranomaiselle verotusta varten väärän tiedon veron määräämiseen vaikuttavasta seikasta, salaa verotusta varten annetussa ilmoituksessa veron määräämiseen vaikuttavan seikan, veron välttämistarkoituksessa laiminlyö verotusta varten säädetyn velvollisuuden, jolla on merkitystä veron määräämiselle, tai muuten petollisesti aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa veron määräämättä jättämisen tai sen määräämisen liian alhaiseksi taikka veron aiheettoman palauttamisen. Rikoslain 29 luvun 2 §:n mukaan veropetos voidaan määritellä törkeäksi, jos siinä tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti. Rakennusalaan liittyvä talousrikollisuus ilmenee erityisesti verotarkastusten tuloksissa ja verohallinnon tekemissä rikosilmoituksissa. Viime vuosina eniten poliisia rasittanut talousrikostutkinnan osa-alue on ollut rakennusalan piilotalous ja siihen liittyvät rikokset, joihin myös veropetokset kuuluvat.<sup>93</sup> Veropetokset ovat siis erittäin merkittävä osa talousrikollisuutta.

Esimerkkinä tällaisesta pakollisesta poissulkemistilanteesta mainittakoon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esillä ollut tapaus (3.6.2003, taltio 1360), jossa pohdittiin voitiinko

---

<sup>92</sup> Hirvonen, Lith & Walden 2010: 31–32.

<sup>93</sup> Hirvonen, Lith & Walden 2010: 88.

yrittäjä sulkea pois tarjouskilpailusta, kun yhtiötä edustanut henkilö oli tuomittu *törkeästä veropetoksesta* ja kirjanpitorikoksesta yhden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Kyseinen yhtiö oli suljettu pois tarjouskilpailusta mainittujen rikosten vuoksi. KHO katsoi, että hankintayksikkö oli toiminut kyseisessä tilanteessa oikein.<sup>94</sup>

Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä on puolestaan säädetty rikoslain 47 luvun 3 a §:ssä. Työsyryntä voidaan luokitella kiskonnantapaiseksi, jos työnhakija tai työntekijä asetetaan huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi hänen taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä. Rangaistukseksi annettu sakko tai vankeustuomio on osoitus siitä, että työnantaja on tietoisesti hyväksikäyttänyt esimerkiksi ulkomaalaisen ja kielitaidottoman työntekijän hädänalaista asemaa sekä soveltanut häneen heikompia työehtoja, kuin muihin työntekijöihin.<sup>95</sup>

Pakollinen poissulkemisvelvollisuus ulottuu myös muualla kuin Suomessa tehtyihin rikoksiin. Hankintalain 53 §:ssä käytetään sanamuotoa ”muussa valtiossa”. Lain esitöissä ei ole määritelty, mitä ”muulla valtiolla” tarkoitetaan. Tämän vuoksi ei ole estettä ottaa huomioon paitsi EU:n jäsenmaissa ja ETA-alueen valtioissa tehtyjä rikoksia, myös muualla maailmassa tehtyjä rikoksia. Käytännönongelmia aiheutuu kuitenkin tiedon- saannissa, joka usein estää toimittajan poissulkemisen EU:n jäsenvaltioiden ja ETA- alueen ulkopuolella tapahtuneiden rikosten perusteella.<sup>96</sup>

#### 3.4. Uudet pakolliset poissulkemisperusteet

Keväällä 2016 voimaan astuvaan uuteen hankintalakiin on tulossa myös pakollisia poissulkemisperusteita koskevia muutoksia. Uuden hankintalain 80 § vastaisi pääasiassa tällä hetkellä voimassa olevan hankintalain 53 §:ä. Lisäksi uuden hankintadirektiivin 57 artiklassa luetellaan unionin vastaavat säädökset. Pakolliset poissulkemisperusteet pysyvät siis melko muuttumattomina pieniä lisäyksiä lukuun ottamatta. Uusia poissulke-

---

<sup>94</sup> KHO 3.6.2003 taltio 1360. Näin myös Virtanen 2008: 717 sekä MAO:52/I/02.

<sup>95</sup> HE 50/2006 vp s. 96.

<sup>96</sup> Virtanen 2008: 716.

misperusteita olisivat rikoslain 16 luvun mukainen lahjuksen antaminen kansanedustajalle, 34 a luvun terrorismirikokset sekä 25 luvun ihmiskauppaan liittyvät rikokset.<sup>97</sup>

Uudessa hankintalaissa on huomioitu myös työntekijöiden oikeudet entistä paremmin. Tällä hetkellä voimassa oleva hankintalaki tuomitsee ainoastaan kiskonnantapaisen työsyryjinnän. Jatkossa tarjouskilpailun ulkopuolelle suljetaan myös ehdokas tai tarjoaja, joka on syylistynyt rikoslain 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun työturvallisuusrikokseen, 2 §:ssä tarkoitettuun työaikasuojelurikokseen, 3 §:ssä tarkoitettuun työsyryjintään, 5 §:ssä tarkoitettuun työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamiseen sekä 6 a §:ssä tarkoitettuun luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöön. Uusien säännösten olisi tarkoitus tehostaa harmaan talouden torjuntaa.<sup>98</sup>

Keväästä 2016 alkaen hankintayksikkö voi sulkea veroja ja sosiaaliturvamaksuja laiminlyöneet tarjoajat tarjouskilpailun ulkopuolelle joko pakollisiin tai harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin vedoten. Voimassaoleva hankintalaki määrittelee verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönnin ainoastaan harkinnanvaraiseksi poissulkemisperusteeksi. Pakollinen poissulkeminen edellyttää kuitenkin lainvoimaista päätöstä tai tuomiota. Tästä johtuen verojen ja sosiaalimaksujen laiminlyönti on jatkossa myös harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Muutos tulee tarpeeseen, sillä verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksaminen on tärkeää julkistalouden toimintakyvylle etenkin heikon talouskehityksen aikana.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Pekkala ym. 2015: 197–198. Vrt. 50/2006 vp s. 95–97.

<sup>98</sup> Pekkala ym. 2015: 198. Vrt. 50/2006 vp s. 95–97.

<sup>99</sup> Pekkala ym. 2015: 200. Näin myös Lith 2013: 2.

## 4. HARKINNANVARAISET POISSULKEMISPERUSTEET

### 4.1. Hankintayksikön vapaudet ja velvollisuudet

Hankintalain 54 §:ssä säädelään muista poissulkemisperusteista eli harkinnanvaraisesta poissulkemisesta. Lainsäännöksen tehtävänä on vähentää toimittajan heikosta taloudellisesta asemasta tai muista tekijöistä johtuvia riskejä, jotka liittyvät hankinnan toteuttamiseen. Suurin ero pakollisiin poissulkemisperusteisiin on se, että hankintayksiköllä on harkintavalta 54 §:ssä mainittujen poissulkemisperusteiden käyttöön. Hankintayksikön ei tarvitse ilmoittaa tarjouspyyntöasiakirjoissa tai hankintailmoituksessa poissulkemisperusteiden käyttämisestä. Ilmoitus on kuitenkin suositeltavaa.<sup>100</sup>

Ilmoittaminen voi tapahtua, joko listaamalla harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet tai kertomalla, että jonkin 54 §:ssä mainitun perusteen täytyminen aiheuttaa automaattisesti tarjoajan poissulkemisen. Automaattista poissuljenta hyödyntävä hankintayksikkö luopuu mahdollisuudestaan tapauskohtaiseen harkintaan. Samalla tarjousmenettely kuitenkin yksinkertaistuu, sillä poissulkemisperusteen ollessa käsillä erillistä harkintaa ei tarvitse tehdä. Käytännössä näin voidaan välttää tilanteet, joissa harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen sivuuttaminen voisi johtaa kilpailevan tarjoajan väitteeseen, siitä että poissuljenta olisi pitänyt tehdä. Automaattinen poissuljenta ei kuitenkaan voi kohdistua kaikkiin 54 §:n kohtiin, vaan ainoastaan kohtiin 1, 2 ja 5. Kaikki muut 54 §:ssä mainitut poissulkemisperusteet edellyttävät aina tapauskohtaista harkintaa.<sup>101</sup>

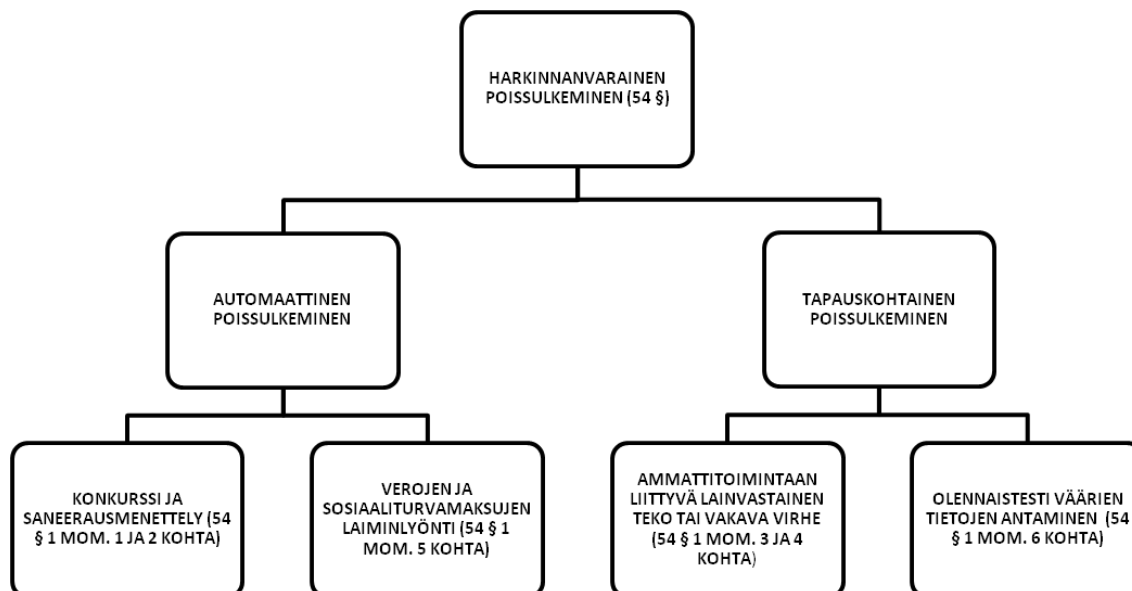
Mikäli automaattista poissuljenta ei käytetä, tulee hankintayksikön noudattaa suhteellisuuden periaatetta. Tällöin on huomioitava rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuus, laatu ja laajuus, yhteys hankinnan kohteeseen, kulunut aika, mahdolliset muut aiheutuneet seuraamukset sekä korjaavat teot. Tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaan poissulkemisperusteita on sovellettava samalla tavoin kaikkiin ehdokkaisiin ja tarjoajiin. Kiellettyä on esimerkiksi sulkea vain yksi verovelvoitteet ja sosiaa-

---

<sup>100</sup> HE 50/2006 vp s. 97.

<sup>101</sup> Hyvönen ym. 2007: 228–229.

liturvamaksut maksamatta jättänyt tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos myös toista maksut laiminlyönyt tarjoajaa ei suljeta pois.<sup>102</sup>



Kuvio 3. Harkinnanvaraisen poissulkemisen jakautuminen.

## 4.2. Automaattinen poissulkeminen

### 4.2.1. Konkurssi ja saneerausmenettely

Hankintalain 54 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaan hankintayksikkö voi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, joka on konkurssissa, keskeyttänyt liiketoimintansa ja jolle on vahvistettu akordi, velkajärjestely tai velkasaneerausohjelma. 54 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan poissulkeminen olisi mahdollista myös, jos joku edellä mainittu menettely on vasta vireillä.<sup>103</sup> Vireillä olemiseksi ei laskea yleisesti tiedossa olevaa huonoa maksukykyä tai muuta seikkaa, josta voidaan päätellä yrityksen ajautuvan todennäköisesti konkurssiin tai muuhun vastaavaan menette-

<sup>102</sup> HE 50/2006 vp s. 97. Näin myös Eskola & Ruohoniemi 2011: 317–318.

<sup>103</sup> HE 50/2006 vp s. 97.

lyyn. Konkurssi tarkoittaa yleensä sitä, ettei yritys voi selviytyä velvoitteistaan ja liiketoiminnastaan. Joissain tilanteissa konkurssipesä voi kuitenkin jatkaa liiketoimintaansa. Tällöin ostajan on arvioitava liiketoimintariskiä hankinnan koon sekä luonteen mukaan. Velkajärjestelyn tarkoitus on puolestaan auttaa yritystä selviämään maksuvaikeuksista ja saamaan liiketoiminta uudestaan kannattavaksi. Velkajärjestelyn positiivisista vaikutuksista huolimatta hankintalakiin on otettu poissulkemisperusteeksi myös velkasaneeraus tai -järjestely. Hankintayksikön ei tarvitse selvittää saneerauksen syitä, vaan se voi itse arvioida hyväksyykö se myös tällaiset toimittajat tarjoajiksi. Jos toimittaja ajautuu konkurssiin vasta hankintasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, ei hankintalain poissulkemisperusteita enää sovelleta. Tällöin on huomioitava sopimusoikeudelliset ja konkurssilainsäädännön mukaiset näkökohdat.<sup>104</sup>

Markkinaoikeuden tapauksessa (MAO: 133/12) vahvistetaan, että hankintalain 54 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun poissulkemisperusteen soveltamisalaa ei ole rajattu tiettyyn maksukyvyttömyysmenettelyyn tai muuhun yritystoiminnan keskeytymisestä aiheutuneeseen järjestelyyn. Kyseisessä tapauksessa Hansel Oy oli pyytänyt kansallisella hankintailmoituksella tarjouksia kotimaan majoitus- ja kokouspalveluista. Hansen Oy oli sulkenut tarjouskilpailun ulkopuolelle Lomaliitto ry:n konkurssipesän. Lomaliitto ry:n konkurssipesä oli sitä mieltä, että se oli suljettu virheellisesti tarjouskilpailun ulkopuolelle. Markkinaoikeus kuitenkin totesi, että hankintalain 54 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittu poissulkemisperuste voi soveltua myös tilanteeseen, jossa tarjoajana on konkurssivelallisen liiketoimintaa jatkava konkurssipesä. Hankintalain 54 §:ssä lueteltujen poissulkemisperusteiden tarkoituksena on vähentää tarjoajan heikosta taloudellisesta asemasta johtuvia taloudellisia tai muista tekijöistä johtuvia riskejä, jotka liittyvät hankinnan toteuttamiseen. Niinpä se, että tarjoajana on konkurssivelallisen liiketoimintaa jatkava konkurssipesä, voi olla peruste tarjoajan sulkemiselle tarjouskilpailusta, jos tarjoajan asemasta aiheutuu hankintayksikölle säännöksessä tarkoitettuja riskejä. Lomaliitto ry:n konkurssipesän toiminta pohjautui kuitenkin maksukyvyttömyystilaan ajautuneen konkurssivelallisen aiempaan epäonnistuneeseen liiketoimintaan. Tämä tekijä saattaa rajoittaa konkurssipesän sopimuskumpaneiden luottamusta. Näin ollen poissulkeminen oli mahdollista.<sup>105</sup>

Kesällä 2015 julkisuutta sai eräs tapaus, jossa Vantaan kaupunki oli päätenyt hankki-  
maan kuljetuspalveluita yritykseltä, jonka omistajan aiempi yhtiö oli ajautunut konkurs-  
siin huomattavien verovelkojen takia. Vantaan kaupunki oli tietoinen yhtiöiden taustois-  
ta hankintapäätöstä tehtäessä. Yhtiötä ei kuitenkaan suljettu tarjouskilpailun ulkopuolel-  
le, sillä juridisesti kyseessä oli kaksi erillistä yhtiötä. Yrittäjän omistussuhde konkurssi-  
yhtiöön ei ole siis syy tarjouskilpailusta poissulkemiseen. Kuntaliiton lakimiehen Jonna

<sup>104</sup> Pekkala & Pohjonen 2015: 397–398.

<sup>105</sup> MAO: 133/12 (FINLEX).

Törnroosin mukaan yhtiön omistajan konkurssia ei voida sinällään soveltaa. Yleisesti ottaen arviointi kohdistuu vain tarjoajayritykseen.<sup>106</sup>

Markkinaoikeuden tapauksessa (MAO: 507/08) pohdittiin puolestaan sitä voiko yritys-saneeraukseen ajautuneen tarjoajan sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ja onko sillä merkitystä, jos asiasta ei ole mainittu tarjouspyynnössä. Kyseisessä tapauksessa Helsingin kaupunki oli pyytänyt tarjouksia Tallinnan-aukion pintarakenteiden korjauksesta. Tarjouskilpailun ulkopuolelle oli päätetty sulkea IKJ Rakennus Oy. Poissuljettu tarjoaja oli sitä mieltä, että saneerausmenettelyn perusteella tehty poissulkeminen oli hankintalain vastaista. Valittajan mukaan tarjouspyynnössä ei ollut myöskään ilmoitettu, että tarjoajan yritys-saneeraus tai sitä koskeva menettely olisi este tulla valituksi urakoitsijaksi. Markkinaoikeus kuitenkin päätyi siihen, että poissulkeminen oli oikeutettua. Se vetosi päätöksessään hankintalain 54 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan myös saneerausmenettely oikeuttaa poissulkemiseen. Lisäksi hankintalain esitöiden mukaan poissulkemisperusteen käyttäminen ei edellytä, että siitä mainitaan erikseen tarjouspyyntöasiakirjoissa tai hankintailmoituksessa. Hankintayksiköllä oli siis oikeus tarjoajan poissulkemiseen.<sup>107</sup>

Poissulkeminen vaatii aina tilanteen kokonaisvaltaista tarkastelua. Useat negatiiviset seikat yhdessä voivat puoltaa tarjoajan poissulkemista entistä enemmän. Tämä on havaittavissa myös monissa oikeustapauksissa.

Markkinaoikeuden tapauksessa (MAO: 97/15) Pirkanmaan Jätehuolto Oy oli pyytänyt tarjouksia kompostikentän laajentamisesta. Tarjouskilpailun ulkopuolelle oli suljettu Karjalan Louhinta ja Lujitustyö Oy, joka vaati, että päätös oli kumottava. Karjalan Louhinta ja Lujitustyö Oy oli suljettu tarjouskilpailun ulkopuolelle, sillä perusteella, että se oli asetettu yritys-saneeraukseen vajaa vuosi ennen tarjouskilpailun päättymistä. Valittajan saneerausohjelman valvoja oli myös vahvistanut, ettei vajaa vuoden käynnissä ollut saneerausohjelma vielä mahdollistanut arviota valittajan taloudellisen tilan vakaudesta. Lisäksi valittajalla havaittiin olevan juuri ennen tarjouskilpailun avautumista seitsemän laskua, joiden maksut olivat viivästyneet yli 30 päivää. Valittaja oli luokiteltu Suomen Asiakastieto Oy:n järjestelmässä riskiluokkaan erittäin suuri. Näiden kaikkien tekijöiden yhteisvaikutuksesta markkinaoikeus päätyi siihen, että hankintayksikkö oli voinut sulkea valittajan tarjouskilpailun ulkopuolelle. Hankintayksikön päätös ei myöskään ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen eikä syrjivä.<sup>108</sup>

Tiivistäen voidaan siis todeta, että tarjoajan poissulkeminen hankintalain 54 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan perusteella on hankintayksikön tapauskohtaisessa harkintavallassa. Hankintayksiköt haluavat välttää ”riskitarjoajia” ja ovat riskit välttääkseen valmiita jopa tarjouskilpailusta poissulkemiseen. Hankintayksikön on kuitenkin muistettava noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja kohdeltava kaikkia tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättä.

<sup>106</sup> Vantaan Sanomat 2015.

<sup>107</sup> MAO: 507/08 (FINLEX).

<sup>108</sup> MAO: 97/15 (FINLEX).

#### 4.2.2. Verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti

Hankintalain 54 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan tarjoajan poissulkeminen on mahdollista myös verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksamatta jättämisen vuoksi. Tällaisen maksujen laiminlyöminen on luultavasti selkein peruste tarjoajan poissulkemiselle<sup>109</sup>. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei poissulkeminen ole kuitenkaan mahdollista, jos yritykselle on vahvistettu maksuohjelma maksamattomien verojen vuoksi<sup>110</sup>. Tilanne on kuitenkin muuttunut, sillä tuoreimmassa markkinaoikeuden oikeuskäytännössä on useaan otteeseen todettu, että tarjoaja on voitu sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle maksuohjelmasta huolimatta<sup>111</sup>. Poissulkeminen maksujärjestelystä huolimatta on mahdollista esimerkiksi silloin, jos verovelan määrä on suuri tai jos hankinta on luonteeltaan ja toimialaltaan sellainen, että toimittajan luotettavuudelle ja maksukyvyille on syytä asettaa erityinen vaatimus<sup>112</sup>.

Poissulkeminen maksujärjestelystä huolimatta oli mahdollista myös markkinaoikeuden tapauksessa (MAO: 398/10). Kyseisessä tapauksessa Terveystieteiden tutkimuskeskus oli pyytänyt tarjouksia koulutustapahtuman kokonaisjärjestelyistä. Tarjouskilpailun ulkopuolelle suljettu Confedent International Oy noudatti verovelkaan liittyvää maksujärjestelyä ja oli sitä mieltä, että se oli suljettu virheellisesti tarjouskilpailun ulkopuolelle. Hankintayksikön mielestä verovelka oli kuitenkin huomattavan suuri ja näin ollen tarjoaja oli suljettu tarjouskilpailun ulkopuolelle. Markkinaoikeus oli sitä mieltä, ettei hankintayksikkö ollut ylittänyt harkintavaltaansa.<sup>113</sup>

Toisessa vastaavassa markkinaoikeuden tapauksessa (MAO: 386/10) Jyväskylän kaupunki oli pyytänyt tarjouksia Lohikosken koulun hissiurakasta. Tarjouskilpailun ulkopuolelle oli suljettu Hissipörssi Oy, joka vaati virheellisen päätöksen kumoamista. Hissipörssi Oy oli suljettu tarjouskilpailun ulkopuolelle, sillä yrityksellä oli merkittävää verovelkaa viivästysseuraamuksineen. Markkinaoikeus päätyi siihen, ettei Jyväskylän kaupunki ollut menetellyt hankintalain vastaisesti. Markkinaoikeus perusteli päätöstään sillä, että verovelan määrä oli merkityksellisen suuri suhteessa hakijan liikevaihtoon. Lisäksi Jyväskylän kaupunki on päätöstä tehdessään huomionut viranomaismääräyksiin perustuvat hissien huollot ja tarkastukset hissien elinkaaren aikana. Toimittajan mahdollinen poistuminen markkinoilta oli Jyväskylän kaupungin mukaan otettu huomioon hankintaan liittyvänä riskinä. Kaikkia tarjoajia oli kohdeltu myös tasapuolisesti ja syrjimättä. Niinpä markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli voinut harkintavaltaansa puitteissa sulkea hakijan tarjouskilpailun ulkopuolelle kysymyksessä olevan verovelan vuoksi.<sup>114</sup>

<sup>109</sup> Alkio & Wik 2004: 837.

<sup>110</sup> HE 50/2006 vp s. 98.

<sup>111</sup> Hankinnat 2015.

<sup>112</sup> Törnroos 2015: 54.

<sup>113</sup> MAO: 398/10 (FINLEX).

<sup>114</sup> MAO: 386/10 (FINLEX).



Hankintayksiköt pitävät verojen, sosiaaliturvamaksujen ja työeläkkeiden maksamista tärkeänä, ja siksi kyseiset ehdot ovat yleensä asetettu vähimmäisvaatimuksiksi. Tarjoajalta voidaan myös tarvittaessa pyytää todistus verojen sekä eläkevakuutusmaksujen maksamisesta. Näin on syytä toimia erityisesti silloin, jos tarjouskilpailuun osallistuu usein velvoitteitaan laiminlyöviä toimialoja. Tällaisiin toimialoihin kuuluu esimerkiksi rakennusala.<sup>115</sup> Hankintayksikkö voi myös hyödyntää edellä mainittua verovelkarekisteriä, selvittäessään 54 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisia poissulkemisperusteita<sup>116</sup>. Hankintayksiköllä on kuitenkin omaa harkintavaltaa, eikä sen ole hankintalain mukaan pakko sulkea pois tarjoajaa, jolla on verorästejä tai maksamattomia sosiaaliturvamaksuja. Jos hankintayksikkö on kuitenkin erikseen ilmoittanut haluavansa tarjoajilta verojäämätodistukset, on tällaisista muotovaatimuksista pidettävä kiinne tarjouksia vertailtaessa. Mikäli hankintayksikkö kuitenkin pitää verorästejä niin vähäisinä, etteivät ne vaaranna tarjoajan luotettavuutta, ei hankintayksikön ole pakko sulkea tarjoajaa tarjouskilpailun ulkopuolelle.<sup>117</sup>

Verovelat eivät siis aina johda tarjouskilpailusta poissulkemiseen. Tästä esimerkkinä mainittakoon markkinaoikeuden tapaus (MAO: 90/11), jossa tarjouskilpailun voittajalla oli useita verorästejä, joista oli tehty maksujärjestely. Hankintayksikkö oli sitä mieltä, ettei verovelkojen määrä ollut huomattavan suuri, eikä se sulkenut muitakaan tarjoajia tarjouskilpailun ulkopuolelle verotustietojen perusteella. Markkinaoikeus katsoi, ettei hankintayksikkö ollut menetellyt hankintalain vastaisesti. Päätös pohjautui siihen, että hankintalain 54 § antaa hankintayksikölle *oikeuden* tarjouskilpailusta poissulkemiseen, muttei *velvollisuutta*. Hankintayksiköllä on siis tapauskohtainen harkintavalta. Sen on kuitenkin kohdeltava tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Hankintayksikkö ei sulkenut muitakaan tarjoajia tarjouskilpailusta verotietoja koskevalla soveltuvuusperusteella. Näin ollen se ei ylittänyt harkintavaltaansa, eikä menettely ollut epätasapuolista tai syrjivää.<sup>118</sup>

Hankintayksikön on poissulkemista harkitessaan huomioitava, onko tarjoaja kotimainen vai ulkomainen. Ulkomaista tarjoajaa ei nimittäin saa hylätä verojen tai sosiaaliturvamaksujen laiminlyönnin takia, jos ulkomaisen tarjoajan kotimaan lainsäädännön mukaan verot ja sosiaaliturvamaksut arvioidaan maksetuiksi, kunnes asiasta on annettu

---

<sup>115</sup> Pekkala & Pohjonen 2015: 399.

<sup>116</sup> Ks. Määttä 2015.

<sup>117</sup> Pekkala & Pohjonen 2015: 399.

<sup>118</sup> MAO: 90/11 (FINLEX).

lainvoimainen tuomio<sup>119</sup>. Kyseisen säännöksen noudattaminen voi aiheuttaa monia käytännönongelmia. Ensinnäkin hankintayksikön pitäisi selvittää tarjoajan kotimaan lain-säädäntö, joka tavallisesti selviää asiaa koskevasta viranomaisen todistuksesta. Lisäksi maksuvelvoitetta koskevan tuomion saamiseen voi mennä pitkä aika ja ratkaisu voi myös olla tarjoajalle kielteinen, jolloin sitä ei olisi edes saanut ottaa mukaan tarjousver-tailuun. Tällaisiin yllättäviin tilanteisiin olisi siis hyvä varautua tarjousasiakirjoissa.<sup>120</sup>

Verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti tulee keväästä 2016 alkaen olemaan pa-kollinen poissulkemisperuste. Pakollinen poissulkeminen edellyttää kuitenkin lainvoi-maista päätöstä tai tuomiota. Tästä johtuen verojen ja sosiaalimaksujen laiminlyönti on jatkossa myös harkinnanvarainen poissulkemisperuste. Harkinnanvaraiseen poissulke-misperusteeseen voitaisiin vedota myös silloin, jos asiasta ei olisi annettu lainvoimaista päätöstä tai tuomiota. Hankintayksikkö voi siis tilanteen mukaan päättää vetoaako se pakolliseen vai harkinnanvaraiseen poissulkemisperusteeseen. Verojen ja sosiaaliturva-maksujen maksaminen on todella olennaista julkistalouden toimintakyvyille.<sup>121</sup> On siis hyvä, että uudessa hankintalaissa on huomioitu näihin laiminlyönteihin syyllistyneet ehdokkaat ja tarjoajat entistä paremmin.

### 4.3. Tapauskohtainen poissulkeminen

#### 4.3.1. Ammattitoimintaan liittyvä lainvastainen teko

Hankintayksikkö voi hankintalain 54 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sulkea tarjous-kilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, joka on saanut ammattinsa harjoittami-seen liittyvästä lainvastaisesta teosta lainvoimaisen tuomion. Hallituksen esityksen mu-kaan ammattitoimintaan liittyvänä lainvastaisena tekona voidaan pitää esimerkiksi kil-pailulainsäädännön, työlainsäädännön tai tasa-arvolainsäädännön rikkomista. Lisäksi kysymykseen voi tulla rikoslain 48 luvussa mainitut ympäristörikokset sekä rikoslain 30

<sup>119</sup> Ks. Yhdistetyt asiat C-226/04 ja C-228/04, La Cascina Soc. coop. arl ja Zilch Srl vastaan Ministero della Difesa ym. (C-226/04) ja Consorzio G. f. M. vastaan Ministero della Difesa ja La Cascina Soc. coop. arl (C-228/04), 9.2.2006, Kok. 2006 s. I-1347.

<sup>120</sup> Pekkala & Pohjonen 2015: 400.

<sup>121</sup> Pekkala ym. 2015: 200–201.

luvussa mainitut markkinointiin ja kilpailumenettelyyn liittyvät rikokset. Poissulkemisen lopullisena ehtona on kuitenkin lainvoimainen tuomio.<sup>122</sup> Poissulkemisen perusteena voi olla myös teko, jonka osalta rikosrekisterimerkintä on poistunut. Tällaisesta lainvoimaisesta tuomiosta hankintayksikön on saatava tieto muuta kautta, jotta perusteeseen on mahdollista vedota.<sup>123</sup>

Ammattitoimintaan liittyvä lainvastainen teko voisi konkretisoitua mm. silloin, kun koulutaksipalvelujen tarjoajaksi pyrkii yrittäjä, joka on tuomittu rattijuopumuksesta tai seksuaalirikoksista. Periaatteessa voisi olla myös niin, ettei elinkeinonharjoittaja itse olisi syyllistynyt kyseisiin rikoksiin, vaan joku hänen työntekijöistään olisi saanut tuomion. Tuomion saanut henkilö voisi olla mm. käytännön työsuorituksesta vastaava henkilö esim. koulutaksin kuljettaja. Tällaisten tilanteiden arviointi on tarkempien sääntöjen puuttuessa haastavaa ja tapauskohtaista. Oikeuskäytäntöäkään ei juuri ole, toisin kuin ammattitoimintaan liittyvistä vakavista virheistä.<sup>124</sup> Käytännössä useissa tapauksissa voi kuitenkin olla kyse jommastakummasta perusteesta. Esimerkiksi työoloja tai työturvallisuutta koskevien sääntöjen rikkominen tai työ- ja virkaehtosopimusten noudattamatta jättäminen saattaisivat täyttää molemmat edellytykset.<sup>125</sup>

#### 4.3.2. Ammattitoimintaan liittyvä vakava virhe

Hankintalain 54 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, joka on ammattitoiminnassaan syyllistynyt vakavaan virheeseen, jonka hankintaviranomainen voi näyttää toteen. Ammattitoimintaan liittyvänä vakavana virheenä voidaan pitää mm. ympäristölainsäädännön noudattamatta jättämistä sekä yksityisessä sosiaali- ja terveydenhuollon lupajärjestelmään liittyvässä valvontamenetelmässä havaittuja epäkohtia palvelujen tuottamisessa. Henkilökohtaista työpanosta edellyttävissä palveluhankinnoissa poissulkeminen voisi tapahtua myös silloin, jos palveluntarjoamisesta vastaava henkilö on syyllistynyt rikokseen, laiminlyöntiin tai vastaavaan tekoon, ja teolla on vaikutusta palveluntarjoajan luotetta-

---

<sup>122</sup> HE 50/2006 vp s. 97.

<sup>123</sup> Hyvönen ym. 2007: 231.

<sup>124</sup> Virtanen 2008: 720.

<sup>125</sup> Pekkala & Pohjonen 2015: 402–403.

vuuteen. Lisäksi työoloja tai työturvallisuutta koskevien kansallisten tai yhteisön säädösten tai sääntöjen rikkomista sekä työ- ja virkaehtosopimusten noudattamatta jättämisestä voidaan pitää ammattitoimintaan liittyvinä vakavina virheinä tai lainvastaisina tekoina.<sup>126</sup> Ammattitoimintaan liittyviä vakavia virheitä voivat käytännössä olla mm. ammattieettisten sääntöjen vakava rikkominen tai ammattitaidottomasti hoidettu urakka.<sup>127</sup>

Vakava virhe ammattitoiminnassa on käsitteenä laajempi kuin lainvastainen teko. Näitä kahta käsitettä on kuitenkin käytännössä melko vaikea erottaa toisistaan. Valinta kyseisten käsitteiden välillä tulisi tehdä sen mukaan, onko asiasta olemassa *lainvoimaista tuomiota*. Asian ollessa vireillä oikeudessa, on kuitenkin aina kysyttävä, voiko hankintayksikkö täyttää näyttövelvollisuutensa ennen asian varsinaista ratkaisemista.<sup>128</sup>

Markkinaoikeuden eräessä tapauksessa (MAO: 248/15) on pohdittu nimenomaan lainvoimaisen tuomion merkitystä. Kyseisessä tapauksessa Laukaan kunta pyysi tarjouksia paloaseman uudisrakennuksen rakennusurakasta. Tarjouskilpailun ulkopuolelle oli päätetty sulkea Rakennusliike Porokki Oy. Poissulkemista oli perusteltu mm. hankintalain 54 § 1 momentin 4 kohdalla. Väite perustui Keski-Suomen käräjäoikeuden 20.12.2013 antamaan tuomioon (numero 13/23803), joka ei ollut vielä lainvoimainen. Tämän lisäksi Rakennusliike Porokki Oy oli Vaasan hovioikeuden 24.6.2010 antamalla lainvoimaisella tuomiolla (numero 798) tuomittu urakkasopimukseen perustuvaan vahingonkorvaukseen. Rakennusliike Porokki Oy oli kuitenkin sitä mieltä, ettei sitä voitu sulkea kyseisillä perusteilla tarjouskilpailun ulkopuolelle. Väitettään se perusteli sillä, ettei kyse ollut hankintayksikön ja valittajan välisestä erimielisyydestä, vaan toisen kunnan kanssa käytävästä oikeudenkäynnistä, joka oli ollut hankintapäätöstä tehtäessä kesken. Markkinaoikeus tuli kuitenkin siihen tulokseen, ettei hankintayksikkö ollut menetellyt virheellisesti. Päätöksen se perusteli mm. sillä, ettei ammattitoiminnassa tehdyn virheen toteaminen edellytä tuomiota, joka on tullut lainvoimaiseksi.<sup>129</sup> Tämä todetaan unionin tuomioistuimen tuomiossa Forposta ja ABC Direct Contact<sup>130</sup>. Poissulkeminen ei myöskään edellytä virheen kohdistumista siihen vetoavaan hankintayksikköön. Tämä puolestaan todetaan korkeimman hallinto-oikeuden 9.6.2004 antamassa päätöksessä (taltionumero 1395). Näin ollen hankintayksikkö pystyi huomioimaan Keski-Suomen käräjäoikeuden tuomion siitä huolimatta, ettei mainittu tuomio ollut lainvoimainen, tai ettei virhe ollut kohdistunut siihen vetoavaan hankintayksikköön. Voidaan siis todeta, ettei vakavassa virheessä edellytetä lainvoimaista tuomiota, toisin kuin ammattiin liittyvässä lainvastaisessa teossa.<sup>131</sup>

<sup>126</sup> HE 50/2006 vp s. 97–98.

<sup>127</sup> Virtanen 2008: 720.

<sup>128</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011: 318.

<sup>129</sup> MAO: 248/15 (FINLEX).

<sup>130</sup> Ks. Forposta ja ABC Direct Contact C-465/11, EU:C:2012:801, 27 ja 28 kohta.

<sup>131</sup> MAO: 248/15 (FINLEX).

Ammattitoimintaan liittyviä vakavia virheitä arvioidessa on aina huomioitava suhteellisuusperiaatteen määräykset. Poissulkeminen ei siis saisi koskaan olla kohtuuttomassa suhteessa teon vakavuuteen nähden.<sup>132</sup> Suhteellisuusperiaate on ollut esillä useissa markkinaoikeuden päätöksissä.

Markkinaoikeus oli ratkaisemassaan tapauksessa (MAO: 554/15) arvioinut, oliko Helsingin kaupunki sulkenut PVP Elektronics Oy:n virheellisesti tarjouskilpailun ulkopuolelle ja menetellyt suhteellisuusperiaatteen vastaisesti. Kyseisessä tapauksessa Helsingin kaupunki oli pyytänyt tarjouksia töhrynpöistopalveluista ja vedonnut poissulkemispäätöksensä hankintalain 54 §:n 1 momentin 4 kohtaan. PVP Elektronics Oy:n poissulkemista oli perusteltu mm. sillä, että kysymyksessä oli henkilökohtaista työpanosta edellyttävä palveluhankinta, jolloin tarjoaja voidaan sulkea tarjouskilpailusta palveluntarjoamisesta vastaavan henkilön rikostuomioiden perusteella. Palvelun suorittamisesta vastaavaksi nimetyn henkilön rikostuomiot liittyivät kirjanpitoon ja yrityksen maksuihin. Helsingin kaupunki otti päätöksessään huomioon palveluun liittyvät luottamuksen vaatimukset ja rikostuomioista ilmenevät teot. Markkinaoikeus tuli kuitenkin siihen tulokseen, etteivät oikeudettoman taloudellisen edun tavoitteluun liittyvät rikostuomiot suoranaisesti liittyneet kysymyksessä olevan hankinnan kohteena olevan palvelun tekniseen toteuttamiseen. Lisäksi valittaja oli esittänyt, että laskutuksen oikeellisuudesta ja työn sopimuksenmukaisesta suorittamisesta vastasi yhtiö, eikä kysymyksessä oleva henkilö, jonka työtehtävät liittyivät ainoastaan palvelun tekniseen suorittamiseen valittajayhtiön valvonnan alaisena. Näin ollen Helsingin kaupunki oli menetellyt hankintalain vastaisesti sulkiessaan PVP Elektronics Oy:n tarjouskilpailun ulkopuolelle.<sup>133</sup>

Markkinaoikeuden ratkaisu osoittaa suhteellisuusperiaatteen noudattamisen tärkeyden. Kaikilla rikoksilla ei siis ole yhtä suurta painoarvoa, vaan erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, miten tehty rikos liittyy juuri kyseessä olevaan hankintaan. Merkitystä on myös sillä, kuka rikoksen on tehnyt. Mikä tahansa rikos, kenen tahansa tekemänä ei siis oikeuta tarjouskilpailusta poissulkemiseen. Arvio on tehtävä aina kriittisesti ja tapauskohtaisesti. Joissain tapauksissa vakavat virheet tai laiminlyönnit voidaan liittää selkeästi kyseessä olevaan hankintaan.

Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan mainita markkinaoikeuden tapaus (MAO: 394/09), jossa Nurmijärven kunta oli pyytänyt tarjouksia koululaiskuljetuksista. Tarjouskilpailun ulkopuolelle oli suljettu Taksipalvelu Virta Oy. Nurmijärven kunta sulki yrityksen tarjouskilpailusta aiempien kokemustensa perusteella. Aiemmat kokemukset olivat olleet negatiivisia ja vaikuttivat selkeästi palvelun suorittamiseen. Taksipalvelu Virta Oy:lle oli annettu kymmeniä huomautuksia erilaisista ammattitoimintaan liittyvistä vakavista virheistä ja laiminlyönneistä. Virheet ja laiminlyönnit koskivat mm. kuljetusten myöhästymistä, hakematta jättämisistä, ylikuormaa, liian pitkiä ajoreittejä, turvallisuusmääräysten

<sup>132</sup> HE 50/2006 vp s. 98. Näin myös Eskola & Ruohoniemi 2011: 319.

<sup>133</sup> MAO: 554/15 (FINLEX).

laiminlyöntejä, huomautuksia kevyen liikenteen väylällä ajamisesta, koulukyytikilpien puuttumista sekä vastakkaisella ajokaistalla ajamista. Lisäksi yrityksellä oli ollut laskutusepäselvyyksiä. Markkinaoikeus tuli siihen tulokseen, että laiminlyöntejä oli lukumääräisesti runsaasti ja ne olivat toistuvia. Lisäksi niistä aiheutui selvää haittaa kuljetettaville koululaisille. Näin ollen hankintayksiköllä oli oikeus Taksipalvelu Virta Oy:n poissulkemiseen.<sup>134</sup>

Hankintalain 54 § 2 momentissa todetaan, että poissulkemista harkitessa voidaan huomioida mm. rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuus, *yhteys hankinnan kohteeseen*, kulunut aika, mahdolliset muut aiheutuneet seuraamukset sekä rikkomukseen tai laiminlyöntiin syyllistyneen mahdolliset korjaavat toet. Kaksi edellä mainittua markkinaoikeuden tapausta osoittavat omalta osaltaan, miten tärkeää rikkomuksen yhteys hankinnan kohteeseen on. Ensimmäisessä tapauksessa (MAO: 554/15) rikkomukset eivät suoranaisesti liittyneet hankinnan kohteeseen, kun taas toisessa tapauksessa (MAO: 394/09) yhteys oli selvästi havaittavissa. Ammattitoimintaan liittyvään vakavaan virheeseen tai laiminlyöntiin vedottaessa on siis muistettava myös 54 §:n 2 momentissa mainitut seikat.

Hankintayksiköillä on julkisina toimijoina iso vastuu siitä, etteivät ne hyväksy toimittajikseen ammattitoimintaan liittyviin lainvastaisiin tekoihin tai vakaviin virheisiin syyllistyneitä yrityksiä. Tällaiset toet voivat olla yhteydessä myös harmaaseen talouteen. Kuten edellä esitellyistä tapauksista ilmeni, vaativat lainvastaiset toet ja vakavat virheet aina tapauskohtaista harkintaa. Jokainen tilanne on aina yksilöllinen ja pienimmätkin seikat on otettava huomioon. Erityyppiset hankinnat edellyttävät ehdokailta ja tarjoajilta myös erilaisia ominaisuuksia. Henkilökohtaista palvelua tai asiakaskontaktia edellyttävät palveluhankinnat vaativat usein tiukempia luotettavuuteen liittyviä näyttöjä kuin esim. tavarahankinnat. Myöskään suhteellisuusperiaatetta ei tule unohtaa. Hankintalain 54 §:n 2 momentissa mainituilla seikoilla halutaan korostaa suhteellisuusperiaatteen merkitystä myös harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin vedotessa.<sup>135</sup>

#### 4.3.3. Olennaisesti väärin tietojen antaminen

---

<sup>134</sup> MAO: 394/09 (FINLEX).

<sup>135</sup> Pekkala & Pohjonen 2015: 407–408.

Hankintalain 54 § 1 momentin 6 kohdan mukaan poissulkeminen on mahdollista myös silloin, jos ehdokas tai tarjoaja on syyllistynyt olennaisesti väärin tietojen antamiseen ilmoittaessaan soveltuvuutta koskevia tietojaan. Oikeuskäytännön (KHO 14.11.2001 taltio 2807) mukaan poissulkeminen on mahdollista myös silloin, jos ehdokas tai tarjoaja laiminlyö soveltuvuuden arvioimiseksi vaadittavien tietojen antamisen. Tällä tavoin turvataan toimittajien tasapuolinen kohtelu.<sup>136</sup> Onko hankintayksikön kuitenkaan pakko sulkea olennaisesti väärää tietoa antanutta ehdokasta tai tarjoajaa tarjouskilpailun ulkopuolelle?

Tätä kysymystä on selvitelty markkinaoikeuden tapauksessa (MAO: 480/14), jossa Mikkelin kaupungin tarjouskilpailun oli voittanut Tammenharju Oy. Tarjouskilpailun hävinnyt osapuoli valitti päätöksestä mm. sillä perusteella, että Tammenharju Oy oli antanut hankintayksikölle oleellisesti väärää tietoa. Lisäksi Tammenharju Oy oli vakuuttanut täyttävänsä kaikki tarjoajille asetetut ehdot. Markkinaoikeus totesi, että Tammenharju Oy oli syyllistynyt hankintalain 54 §:n 1 momentin 6 kohtaan. Hankintayksikkö ei kuitenkaan ollut toiminut virheellisesti hyväksyessään Tammenharju Oy:n toimittajakseen. Tämä johtui siitä, että hankintalain 54 § antaa hankintayksikölle ainoastaan *oikeuden* pykälässä mainittuihin rikkeisiin syyllistyneiden ehdokkaiden poissulkemiseen. *Velvollisuutta* ei kuitenkaan ole. Hankintayksikkö ei sulkenut muitakaan tarjoajia tarjouskilpailun ulkopuolelle hankintalain 54 §:ään vedoten. Niinpä ketään toimittajaa ei kohdeltu syrjivästi. Hankintayksiköllä oli siis oman harkintavaltansa puitteissa oikeus hyväksyä Tammenharju Oy toimittajakseen.<sup>137</sup>

Hankintayksikkö voi siis käyttää omaa harkintavaltansa soveltaessaan myös hankintalain 54 §:n 1 momentin 6 kohtaa. Suhteellisuusperiaate on kuitenkin huomioitava ja kaikkia tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti. Poissulkemisperusteita on sovellettava samalla tavoin kaikkiin ehdokkaisiin ja tarjoajiin. Edellä esitellyssä tapauksessakin olisi luultavasti päädytty toisenlaiseen ratkaisuun, jos joku tarjoajista olisi suljettu tarjouskilpailun ulkopuolelle olennaisesti väärin tietojen antamiseen vedoten.

#### 4.4. Uudet harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet

Keväällä 2016 voimaan astuvaan uuteen hankintalakiin on tulossa myös harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita koskevia muutoksia. Uuden hankintalain 81 § vastaisi pää-

<sup>136</sup> HE 50/2006 vp s. 98–99. Näin myös Hyvönen ym. 2007:235.

<sup>137</sup> MAO: 480/14 (FINLEX).

asiassa tällä hetkellä voimassa olevan hankintalain 54 §:ä. Lisäksi uuden hankintadirektiivin 57 artiklassa luetellaan unionin vastaavat säädökset. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet pysyvät melko muuttumattomina muutamia lisäyksiä lukuun ottamatta.

Uusissa harkinnanvaraisissa poissulkemisperusteissa laajennetaan ja selkeytetään mm. ammattitoimintaan liittyvän vakavan virheen käsitettä. Jatkossa ammattitoiminnan vakavana virheenä voitaisiin pitää mm. kilpailulainsäädännön ja teollis- tai tekijänoikeuksien rikkomista. Täysin uusiakin harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita on suunnitella. Jatkossa on esimerkiksi mahdollista sulkea pois tarjoaja, joka on ollut osallisena kilpailua vääristävässä sopimuksessa tai toimittaja, jonka eturistiriitaa ei voida tehokkaasti poistaa muilla vähemmän rajoittavilla toimilla. Harkinnanvaraiseen poissulkemiseen oikeuttaa keväästä 2016 alkaen myös tilanne, jossa ehdokkaan tai tarjoajan osallistuminen hankintamenettelyn valmisteluun on vääristänyt kilpailua, eikä vääristymää ole mahdollista poistaa vähemmän rajoittavilla toimilla. Poissulkeminen on mahdollista myös silloin, jos aikaisemmissa hankintasopimuksissa on ollut huomattavia tai toistuvia puutteita jonkin keskeisen vaatimuksen toteuttamisessa. Aikaisempien puutteiden on kuitenkin täytynyt olla niin vakavia, että ne ovat johtaneet sopimuksen ennenaikaiseen purkamiseen, irtisanomiseen, vahingonkorvauksiin tai vastaaviin seuraamuksiin. Lisäksi hankintayksiköllä olisi oikeus poissulkemiseen, jos ehdokas tai tarjoaja on pyrkinyt vaikuttamaan epäasianmukaisesti hankintayksikön päätöksentekoon tai saamaan käsiinsä luottamuksellisia ja valintaan vaikuttavia tietoja. Uusia poissulkemisperusteita on siis tiedossa mutta alkuperäinen runko sekä vanhat poissulkemisperusteet säilyvät.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Ks. Pekkala ym. 2015: 197–209.



## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta voidaan torjua monin eri keinoin. Lainsäädännöllä ja ihmisten tiedottamisella voidaan vaikuttaa ihmisten asenteisiin harmaata taloutta ja talousrikollisuutta kohtaan. Kuten tutkielmasta selvisi, on myös hankintalain säännöksillä oma roolinsa näiden vakavien ilmiöiden torjunnassa. Voidaan jopa todeta, että julkisten hankintojen merkitys harmaan talouden torjunnassa on viime aikoina lisääntynyt. Tämä johtuu siitä, että monia julkisia palveluja tuotetaan nykyään yksityisillä palveluntuottajilla. Julkiset hankinnat ovat usein myös arvoltaan hyvin suuria. Julkisyhteisöjen tavara- ja palveluostot sekä niiden teettämät rakennusurakat ovat Suomessa noin 33–35 miljardia euroa vuodessa.<sup>139</sup> Kyse on siis isoista summista. Hankintayksiköillä on suuri vastuu siitä, millaiseen toimintaan yhteiskunnan varoja käytetään. Hankintayksikö voi valinnoillaan vaikuttaa siihen tehdäänkö hankinnat rehellisiltä ja lainkuuliaisilta toimittajilta vai yhteisestä hyvästä piittaamattomilta yrityksiltä.

Hankintalain poissulkemisperusteet edustavat yhtä hankintalain tapaa torjua harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Sulkemalla tarjouskilpailun ulkopuolelle toimittajan, joka on syyllistynyt rikolliseen tai epärehelliseen toimintaan estetään talousrikollisuuden ja harmaan talouden leviämistä. Samalla annetaan lakia noudattaville toimittajille mahdollisuus tarjouskilpailun voittamiseen. Poissulkemissäännöksiä tiukasti noudattava hankintayksikkö osoittaa olevansa vastuullinen yhteiskunnallinen toimija.

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää, mitä hankintalain poissulkemisperusteilla tarkoitetaan sekä miten harmaa talous ja talousrikollisuus ilmenevät julkisissa hankinnoissa. Lisäksi haettiin vastausta siihen, miten harmaata taloutta ja talousrikollisuutta voidaan torjua hankintalain poissulkemisperusteilla. Hankintalain poissulkemisperusteilla tarkoitetaan hankintalain 53 ja 54 pykälissä esitettyjä poissulkemisperusteita. Poissulkemisperusteet koskevat eriasteisia rikoksia ja laiminlyöntejä. Poissulkemisperusteiden jako pakollisiin ja harkinnanvaraisiin perusteisiin auttaa hahmottamaan, mitkä teot ovat erityisen vakavia ja mitkä puolestaan lievempiä rikkomuksia. Pakollisiin poissulkemisperus-

---

<sup>139</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2015: 5.

teisiin kuuluu rikosrekisteristä ilmeneviä lainvoimaisia tuomioita, jotka voidaan usein luokitella talousrikoksiksi. Tällaisiin rikoksiin syyllistyneen toimittajan on lähtökohtaisesti aina suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet ovat puolestaan lievempiä rikkomuksia. Hankintayksiköllä on oikeus sulkea tällainen toimittaja tarjouskilpailun ulkopuolelle. Velvollisuutta ei kuitenkaan ole, joten hankintayksikkö voi tehdä päätöksensä tapauskohtaisesti. Harmaa talous ja talousrikollisuus ilmenevät julkisissa hankinnoissa erilaisina rikosentekomuotoina. Harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen kytköksissä olevia rikoksia voivat olla mm. lahjuksen antaminen, veropetos, verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyöminen sekä ympäristörikkokset. Vaikka hankintalaissa on selkeä lista näistä rikoksista ja laiminlyönneistä, ei niitä ole helppo aina tunnistaa. Tunnistamista vaikeuttaa mm. se, että rikosentekomuodot kehittyvät ja muuttavat muotoaan jatkuvasti. Rikollinen toiminta voi olla usein myös kansainvälistä, joka vaikeuttaa asian tutkimista entisestään. Hankintalain poissulkemisperusteiden huolellisella soveltamisella voidaan torjua harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Tarkasti listatut poissulkemisperusteet ohjaavat hankintaviranomaisia kiinnittämään huomiota epäilyttävään toimintaan. Poissulkemisperusteeseen vetoamalla saadaan estettyä rikollisen toiminnan leviämistä ja voittajiksi valikoituvat lainkuuliaisat ja luotettavat toimittajat.

Poissulkemisessä on kuitenkin muistettava noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Vaikka voisi tuntua houkuttelevalta sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle kaikki vähänkin epäilyttävät toimittajat, on poissulkemisessä noudatettava suhteellisuutta ja syrjimättömyyttä. Poissulkeminen on aina ankara toimenpide, eikä siihen tule turvautua liian herkästi. Kultaisen keskitien löytäminen voi olla kuitenkin hankalaa, sillä erilaiset hankinnat edellyttävät toimittajilta erilaisia ominaisuuksia. Kaikki tapaukset ovat omanlaatuisia ja niitä on arvioitava tilannekohtaisesti. Hankintalain 54 §:n 2 momentti korostaa suhteellisuusperiaatteen tärkeyttä. Poissulkemisessä tulisi aina huomioida rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuus, laatu ja laajuus, yhteys hankinnan kohteeseen, tekoon syyllistyneen henkilön asema yrityksessä tai konsernissa, kulunut aika, mahdolliset muut aiheutuneet seuraamukset sekä rikkomukseen tai laiminlyöntiin syyllistyneen mahdolliset

korjaavat teot.<sup>140</sup> Kaikkien näiden tekijöiden yhtäaikainen huomioiminen voi olla joskus haastavaa. Haasteista huolimatta hankintayksikön on osattava erottaa rikolliset ja lainkuuliaiset toimittajat toisistaan.

Harmaan talouden selvitysyksikkö ei ole täysin tyytyväinen tämän hetkisiin poissulkemisperusteisiin. Tämä johtuu mm. siitä, että poissulkemisperusteista puuttuu monia tilastollisesti oleellisia, talousrikoksiin luokiteltavia rikosnimikkeitä, kuten kirjanpitorikokset, velallisen rikokset, ympäristörikokset ja rekisterimerkintärikos. Lisäksi poissulkemisperusteet koskevat ainoastaan verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksamista, mutta eivät näihin liittyvien velvoitteiden hoitamista, kuten rekisteröitymis- ja ilmoittamisvelvoitteita. Poissulkemisperusteisiin ei myöskään kuulu eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuutusmaksujen tai tullin perimien verojen ja maksujen laiminlyönti. Harmaan talouden selvitysyksikkö on kiinnittänyt huomiota myös hankintayksikön tiedonsaantioikeuteen. Lakisääteisten velvoitteiden hoitoa koskevat tiedot ovat yleensä salassa pidettäviä, eikä hankintayksiköillä ei ole lakiin perustuvia tietojensaantioikeuksia salassa pidettäviiin viranomaistietoihin. Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan hankintayksiköille pitäisi jatkossa antaa tiedonsaantioikeus verojen lisäksi palveluja tarjoavien yritysten muidenkin julkisten velvoitteiden hoitamiseen liittyviin tietoihin.<sup>141</sup>

Viranomaisten yhteistyöllä ja tiedonsaannilla on iso vaikutus harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Viralliset tiedot ovat erittäin tärkeässä asemassa poissulkemispäätöstä tehtäessä. Ehdokkaita ja tarjoajia ei saa sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksiköllä ei ole todellista tietoa poissulkemispäätöksen tueksi. Avoimilla julkisilla tietokannoilla voitaisiin lisätä hankintaviranomaisten tietoa ehdokkaista ja tarjoajista. Niiden avulla saataisiin arvokasta tietoa helposti ja nopeasti. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon olisi oltava joustavaa ja aluerajoista piittaamatonta. Eri maiden viranomaisten olisi tehtävä yhteistyötä harmaan talouden torjumiseksi. Uskon, että mahdollisimman laajalla tietojenvaihdolla voitaisiin saada aikaan merkittäviä tuloksia. Harmaan talous ja talousrikollisuuskään eivät katso maakohtaisia rajoja vaan ne toimi-

---

<sup>140</sup> Pekkala & Pohjonen 2015: 407.

<sup>141</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2015: 6–7.

vat maailmanlaajuisesti. Miksi siis viranomaisten tietojenvaihdon pitäisi pysyä tiettyjen rajojen sisällä?

Hankintalaki ja siinä esitetyt poissulkemisperusteet ovat peräisin vuodelta 2007. Hankintalainsäädännökset ovat siis melkein 10 vuotta vanhoja. Ei siis mikään ihme, että harmaan talouden selvitysyksikkökin on esittänyt omia kehitysehdotuksiaan. Maailma on ehtinyt lähes kymmenessä vuodessa muuttua ja rikoksentekomuodot kehittyä. Onneksi hankintalain on tarkoitus uudistua keväällä 2016. Uudistuksen tavoitteena on mm. yksinkertaistaa hankintamenettelyä. Lisäksi hankintojen laatuun olisi tarkoitus kiinnittää entistä enemmän huomiota. Kuten tutkielmasta kävi ilmi, ovat poissulkemisperusteetkin muuttumassa. Uudistetussa hankintalainsäädännössä on tarkoitus huomioida myös harmaan talouden torjuntaan liittyviä tekijöitä. Tulevaisuudessa tarjouskilpailuun osallistuvia toimittajia on mahdollista sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle entistä laajemmin harmaaseen talouteen liittyvien ongelmien takia.<sup>142</sup> Hankintalain poissulkemisperusteilla ja harmaalla taloudella on siis selvä yhteys toisiinsa. On hienoa huomata, että tähän yhteyteen on kiinnitetty huomiota uuden hankintalain suunnittelussa. Uskon, että entistä laajemmista ja tiukemmista poissulkemisperusteista on apua harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.

Uudet poissulkemisperusteet ovat paremmin tähän aikaan sopivia. Siitä osoituksena ovat uusiin pakollisiin poissulkemisperusteisiin kuuluvat terrorismi- ja ihmiskaupparikokset, jotka ovat lähiaikoina lisääntyneet Euroopassa. Pakolliset poissulkemisperusteet huomioivat jatkossa myös työntekijöiden oikeudet paremmin. On hyvä, että sellaiset toimittajat, jotka ovat syyllistyneet mm. työturvallisuusrikokseen tai työsyryntään, voidaan tulevaisuudessa sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle. Harkinnanvaraisissa poissulkemisperusteissakin on hyviä uudistuksia. Tulevaisuudessa kiinnitetään enemmän huomiota mm. ympäristörikoksiin sekä vammaisten henkilöiden esteettömyyttä koskevien sääntöjen laiminlyöntiin. Poissulkemisen arviointiin vaikuttaa jatkossa myös ehdokkaiden ja tarjoajien korjaavat toimenpiteet.<sup>143</sup> On kohtuullista, että toimittajan myöhemmät korjaavat teot huomioidaan arvioinnissa. Uskon, että uusi säännös voi antaa rikkeisiin ja

---

<sup>142</sup> Hirvonen & Määttä 2014: 86.

<sup>143</sup> Ks. Pekkala ym. 2015: 197–209.

laiminlyönteihin syyllistyneille toimittajille uuden mahdollisuuden lainkuuliaiseen elämään.

Uusi hankintalaki vaikuttaa poissulkemisperusteiden osalta toimivalta ja tehokkaalta. Tärkeisiin tämän päivän yhteiskunnallisiin ongelmiin on kiinnitetty riittävästi huomiota ja uudet säännökset ovat entistä selkeämpiä. On myös hyvä, ettei poissulkemisperusteiden alkuperäistä ”runkoa” ole muutettu. Vanha toimiva runko uusilla lisäyksillä ja tarkennuksilla on parempi kuin täysin uusi malli. Jatkossa poissulkemisperusteita voisi kuitenkin päivittää hieman useammin. Uuden hankintalain vaikutusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan on vaikeaa vielä tässä vaiheessa arvioida. Tulokset näkyvät vasta muutaman vuoden päästä, kun uutta lakia on päästy soveltamaan käytännössä. Pelkkä laki ei kuitenkaan tee ihmeitä. Uskon, että tehokas laki yhdistettynä viranomaisten joustavaan tietojenvaihtoon voisi olla ratkaisu harmaantalouden ja talousrikollisuuden ongelmaan. Eri maiden ja viranomaisten on tehtävä rohkeasti yhteistyötä. Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta ei päihitetä pelkästään hankintalain voimin. Muissakin laeissa tulisi entistä enemmän huomioida harmaan talouden ja talousrikollisuuden ongelmat. Todennäköisesti harmaata taloutta ja talousrikollisuutta ei saada koskaan täysin poistettua. Tähän vaikuttaa suuresti se, että esimerkiksi talousrikollisuus on pitkälti piilorikollisuutta. Lainsäädännön päivittämisellä ja tehokkaalla soveltamisella voidaan kuitenkin vaikuttaa näiden ilmiöiden leviämiseen.

Tutkielma perehtyi hankintalain poissulkemisperusteisiin Suomen hankintalain näkökulmasta. Lisäksi tutkittiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden yhteyttä julkisiin hankintoihin Suomessa. Tutkimus tuli selvästi tarpeeseen, sillä julkisten hankintojen sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden välistä yhteyttä ei ole kovin paljon aikaisemmin tutkittu. Monet lähteet kuitenkin osoittivat näiden aiheiden välisen yhteyden ja erityisesti poissulkemisperusteiden merkityksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumisessa. Tulevaisuudessa aihetta voisi tutkia myös muiden maiden näkökulmasta. Erityisesti Suomen ja muiden Pohjoismaiden vertailu voisi olla mielenkiintoista, sillä julkiset hankinnat ovat kaikissa Pohjoismaissa isossa roolissa. Esimerkiksi ruotsin hankinnat ja viranomaiset hankkivat tavaroita ja palveluita noin 600 miljardilla kruunulla vuodessa. Lisäksi hankinnat tehdään usein aloilta, joilla on huomattavia talousrikollisuudes-

ta aiheutuvia ongelmia. Ruotsin viranomaiset ovat havainneet julkisten hankintojen sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden välisen yhteyden ja ovat ryhtyneet toimenpiteisiin. Esimerkiksi yhteystyötä verohallinnon kanssa on tehostettu ja hankintasopimuksissa on käytetty uhkasakkoklausuulia. Lisäksi kunnat ovat asettaneet tiukkoja vaatimuksia rakennusosalalla toimiville tarjoajille.<sup>144</sup> Muiden Pohjoismaiden vertailu voisi olla mielenkiintoista ja silmiä avaavaa. Vertaileva tutkimus voisi antaa myös hyödyllisiä vinkkejä Suomen hankintalain kehittämiseen.

---

<sup>144</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2015: 16.

## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

Aarnio, Aulis (1978). Mitä lainoppi on? Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Alkio, Mikko & Christian Wik (2004). Kilpailuoikeus. Helsinki: Talentum.

Edilex uutiset (2015). Verohallinnon selvitys: Helsingin harmaan talouden torjuntaohjelma on tuonut tulosta. Edilex-toimitus. Saatavissa 10.9.2015: [https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/uutiset/44369?allWords=Verohallinnon+selvitys%3A+Helsingin+harmaan+talouden+torjuntaohjelma+on+tuonut+tulosta&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=641320](https://www.edilex-fi.proxy.tritonia.fi/uutiset/44369?allWords=Verohallinnon+selvitys%3A+Helsingin+harmaan+talouden+torjuntaohjelma+on+tuonut+tulosta&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=641320).

Edilex uutiset (2014). Kaikille pääsy verottajan ylläpitämään verovelkarekisteriin. Edilex-toimitus. Saatavissa 18.9.2015: <http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/uutiset/41614?allWords=verovelkarekisteri&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=626376>.

Eduskunta (2015). Hankintalain kokonaisuudistus. Saatavissa 2.10.2015: [https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oi-keus/LATI/Sivut/hankintalain-kokonaisuudistus.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oi-keus/LATI/Sivut/hankintalain-kokonaisuudistus.aspx).

Eskola, Saira & Erkkö Ruohoniemi (2011). Julkiset hankinnat. Helsinki: Talentum Media Oy.

Euroopan unionin virallinen lehti (2014). Euroopan parlamentin ja neuvoton direktiivi 2014/24/EU. L94/65, 1–178. Saatavissa 2.10.2015: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=FI>.

Hankinnat (2015). Harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista. Saatavissa 10.9.2015:  
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/ehdokkaiden-ja-tarjoajien-soveltuvuus/harkinnanvaraisista-poissulkemisperusteista/Sivut/default.aspx>.

Hankintaohjeistus (2015). Elintarvikkeiden hankintaohjeistus julkiselle sektorille: Hankintaprosessi. Saatavissa 15.12.2015:  
<http://www.hankintaohjeistus.fi/hankintaprosessi.php>.

Hannula, Tuija & Eeva Tiira (2015). Elinkeinotoiminnan verovelat osaraportti II. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 4/2015. Lyhennelmä saatavissa 18.9.2015: [http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa\\_Verohallinnosta/Harmaan\\_talouden\\_torjunta/Asiantuntijakirjoituksia\\_harmaasta\\_talou%2821531%29](http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Harmaan_talouden_torjunta/Asiantuntijakirjoituksia_harmaasta_talou%2821531%29).

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2013). Harmaa talous 2013. Saatavilla 18.9.2015:  
[https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa\\_Verohallinnosta/Harmaan\\_talouden\\_torjunta/Tilannekuvia\\_harmaasta\\_taloudesta%2821527%29](https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Harmaan_talouden_torjunta/Tilannekuvia_harmaasta_taloudesta%2821527%29).

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2015). Harmaa talous 2015. Saatavissa 17.11.2015:  
[https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa\\_Verohallinnosta/Harmaan\\_talouden\\_torjunta/Tilannekuvia\\_harmaasta\\_taloudesta%2821527%29](https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Harmaan_talouden_torjunta/Tilannekuvia_harmaasta_taloudesta%2821527%29).

Helsingin Sanomat (2015). Harmaa talous nakertaa verotuloja. Saatavissa 11.9.2015:  
<http://www.hs.fi/kaupunki/a1432007919542>.

Hirvonen, Markku, Pekka Lith & Risto Walden (2010). Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.



- Hirvonen, Markku & Kalle Määttä (2014). Harmaan talouden torjunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014.
- Huhtala, Hanna, Katariina Sorvanto (2011). Rakentamisen käännetty arvonlisävero käytännössä. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: tutkimus julkisoikeudessa harjoitetavasta oikeusdogmatiikan metodologiasta. Tampere: Finnpublishers.
- Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2001). Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Talentum.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Hyvönen, Olli, Kaija Kess, Tero Piisi, Heikki Tuomela, Jaakko Uotila (2007). Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2008). Tilaajavastuulaki ja hankintalaki: Suuntaviivoja tilaajavastuulain ja hankintalain velvoitteiden yhteensovittamiseen. Saatavissa 7.1.2016: [http://www.hankinnat.fi/fi/lainsaadantoa/tilaajavastuulaki-ja-hankintalaki/Documents/Tilaajavastuulaki\\_ja\\_hankintalaki.pdf](http://www.hankinnat.fi/fi/lainsaadantoa/tilaajavastuulaki-ja-hankintalaki/Documents/Tilaajavastuulaki_ja_hankintalaki.pdf).
- Kalima, Kai, Maija Häll & Antero Oksanen (2007). Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.
- Koivusaari, Kirsi (2012). Harmaa talous matkalla mustaan tulevaisuuteen. Saatavissa 10.9.2015: <http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/hankintautisia/kolumnit/harmaa-talous/Sivut/default.aspx>.
- Komulainen, Mikko (2010). Ulkoistaminen kunnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kontkanen, Juha (2012). Harmaantalouden torjunta hankintaprosessissa: Julkishallinto harmaan talouden torjuna seminaari. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa 10.9.2015:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/20120523harmaatalous/4.%20Juha%20Kontkanen.pdf>.

Kuoppamäki, Petri (2012). Uusi kilpailuoikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Kuusiniemi-Laine, Anna & Pilvi Takala (2007). Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kärkkäinen, Olavi & Kirsi Ristola (2015). Helsingin kaupungin hankinnat. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 11/2015. Lyhennelmä saatavissa 10.9.2015: [http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa\\_Verohallinnosta/Harmaan\\_talouden\\_torjunta/Asiantuntijakirjoituksia\\_harmaasta\\_talou%2821531%29](http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Harmaan_talouden_torjunta/Asiantuntijakirjoituksia_harmaasta_talou%2821531%29).

Lardot, Robin, Ara Haikarainen, Sirpa Laakso, Jari Liukku, Jouko Salo, Antti Simanainen, Tarmo Lamminaho, Matti Rinne, Anne Alvesalo & Eero Koljonen (2004). Talousrikostutkinnan tila: Työryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisusarja. Sisäinen turvallisuus 37/2004.

Laukkanen, Erkki (2015). Harmaa talous ja korruptio. Talous ja Yhteiskunta 1/2015, 34–39.

Lith, Pekka (2013). Julkiset hankintamarkkinat ja epäterveen kilpailun torjunta: Tilastollinen raportti rakennusurakoiden sekä tavara- ja palveluostojen merkityksestä julkisella alalla. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 8/2013. Lyhennelmä saatavissa 10.9.2015: [http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa\\_Verohallinnosta/Harmaan\\_talouden\\_torjunta/Asiantuntijakirjoituksia\\_harmaasta\\_talou%2821531%29](http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Harmaan_talouden_torjunta/Asiantuntijakirjoituksia_harmaasta_talou%2821531%29).

Määttä, Kalle (2015). Verovelkarekisteri harmaan talouden torjunnassa. Edilex 2015/13. Saatavissa 10.9.2015: <https://www.edilex.fi/artikkelit/14969>.

Narikka, Jouko (2008). Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja hankinta. Helsinki: Tietosanoma.

Näätänen, Tuula (2013). Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2013.

Oksanen, Antero (2010). Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekkala, Elise (2008). Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pekkala, Elise & Mika Pohjonen (2014). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pekkala, Elise & Mika Pohjonen (2015). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pekkala, Elise, Hannu Koivurinta, Matti Pulkkinen, Jukka Lehtonen, Antti Neimala, Pia Björkbacka, Inka Douglas, Juha Myllymäki, Kirsi Väättä, Markus Ukko-la, Tarja Sinivuori-Boldt, Katariina Huikko & Eija Kontuniemi (2015). Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Kilpailukyky 37/2015. Saatavissa 14.10.2015: [http://www.tem.fi/files/42893/TEMjul\\_37\\_2015\\_web\\_13052015.pdf](http://www.tem.fi/files/42893/TEMjul_37_2015_web_13052015.pdf).

Peurala, Johanna & Vesa Muttilainen (2015). Korruption riskikohteet 2010 - luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. Tampere: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print.

Santamäki-Vuori, Tuire (2015). Hankintalaki uudistuu–Mikä on tavoitteena? Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa 10.9.2015:

[http://www.akava.fi/files/14646/Hankintalaki\\_uudistuu\\_mika\\_on\\_tavoitteena\\_Tuire\\_Santamaki-Vuori.pdf](http://www.akava.fi/files/14646/Hankintalaki_uudistuu_mika_on_tavoitteena_Tuire_Santamaki-Vuori.pdf).

Tilajavastuu (2015a). Tilajavastuulaki. Saatavissa 7.1.2016:  
<https://www.tilajavastuu.fi/fi/tilajavastuulaki/>.

Tilajavastuu (2015b). Harmaan talouden torjunta edellyttää saumatonta yhteistyötä. Saatavissa 23.9.2015: <https://www.tilajavastuu.fi/fi/harmaan-talouden-torjunta-edellyttaa-saumatonta-yhteistyota/>.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY lakitieto.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015). Tilajavastuu. Saatavissa 7.1.2016:  
<http://www.tem.fi/tyo/tyolainsaadanto/tilajavastuu>.

Törnroos, Jonna (2015). Estääkö maksujärjestely verovelkaisen tarjoajan sulkemisen tarjouskilpailun ulkopuolelle? Kuntalehti 5, 54.

Valtiovarainministeriö (2012). Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012: Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015. Saatavissa 11.9.2015:  
<http://vm.fi/documents/10623/360820/Tehostettu+harmaan+talouden+ja+talousrikollisuuden+torjunnan+toimintaohjelma+vuosille+2012-2015/c0c9a84d-ffa6-4326-b59c-f8074ef77d9d>.

Vantaan Sanomat (2015). Konkurssipomon firma voitti kilpailutuksen Vantaalla. Saatavissa 25.11.2015: <http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/290638-konkurssipomon-firma-voitti-kilpailutuksen-vantaalla>.

Virtanen, Pertti (2008). Suomen hankintalainsäädäntö. Teoksessa: Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista, 529–819. Toim. Ilkka Aalto-Setälä, Antti Aine, Petri Lehto, Ju-

lius Parikka, Anne Petäjäniemi-Björklund, Markku Stenborg. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Vuorinen, Sami (2015). Tuloksellisuustarkastuskertomus: Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2015.

### **Virallislähteet**

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

TaVM 26/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 163/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 41/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 204/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

HE 263/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslain järjestäytyneitä rikollisryhmiä koskevien säännösten yhtenäistämiseksi.

### **Oikeuskäytäntö**

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut:

Yhdistetyt asiat C-226/04 ja C-228/04, La Cascina Soc. coop. arl ja Zilch Srl vastaan Ministero della Difesa ym. (C-226/04) ja Consorzio G. f. M. vastaan Ministero della Difesa ja La Cascina Soc. coop. arl (C-228/04), 9.2.2006, Kok. 2006 s. I-1347.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut:

KHO 14.11.2001/2807.

KHO 3.6.2003/1360.

Markkinaoikeudet ratkaisut:

MAO 20.6.2002/52/I (FINLEX).

MAO 5.12.2008/507 (FINLEX).

MAO 27.8.2009/394 (FINLEX).

MAO 12.10.2009/489 (FINLEX).

MAO 3.9.2010/386 (FINLEX).

MAO 10.9.2010/398 (FINLEX).

MAO 21.2.2011/90 (FINLEX).

MAO 23.12.2011/612 (FINLEX).

MAO 5.4.2012/133 (FINLEX).

MAO 27.6.2014/480 (FINLEX).

MAO 12.2.2015/97 (FINLEX).

MAO 1.4.2015/248 (FINLEX).

MAO 14.8.2015/554 (FINLEX).

LIITE 1. Hankintalain (348/2007) 53 §:ssä mainitut rikoslain (1889/39) pykälät

**17 luku (24.7.1998/563)**

**Rikoksista yleistä järjestystä vastaan**

**1 a § (8.5.2015/564)**

**Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen**

Se, joka

- 1) perustamalla tai organisoimalla järjestäytyneen rikollisryhmän taikka värväämällä tai yrittämällä värvätä henkilöitä sitä varten,
- 2) varustamalla tai yrittämällä varustaa järjestäytynyttä rikollisryhmää räjähteillä, aseilla, ampumatarvikkeilla tai niiden valmistamiseen tarkoitetuilla aineilla tai tarvikkeilla taikka muilla vaarallisilla esineillä tai aineilla,
- 3) järjestämällä, yrittämällä järjestää tai antamalla järjestäytyneelle rikollisryhmälle koulutusta rikollista toimintaa varten,
- 4) hankkimalla, yrittämällä hankkia tai luovuttamalla järjestäytyneelle rikollisryhmälle toimitiloja tai muita sen rikollista toimintaa varten tarvitsemia tiloja taikka kulkuvälineitä tai muita ryhmän rikollisen toiminnan kannalta erittäin tärkeitä välineitä,
- 5) suoraan tai välillisesti antamalla tai keräämällä varoja järjestäytyneen rikollisryhmän rikollisen toiminnan rahoittamiseksi,
- 6) hoitamalla järjestäytyneen rikollisryhmän tärkeitä taloudellisia asioita tai antamalla ryhmän rikollisen toiminnan kannalta erittäin tärkeitä taloudellisia tai oikeudellisia neuvoja tai



7) järjestäytyneen rikollisryhmän rikollisten tavoitteiden saavuttamista muulla vakavuudeltaan näihin verrattavalla olennaisella tavalla aktiivisesti edistämällä

osallistuu 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, jossa tavoitteena on tehdä yksi tai useampi lainkohdassa mainittu rikos, ja jos tällainen rikos tai sen rangaistava yritys tehdään, on tuomittava järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Mitä 1 momentin 6 kohdassa säädetään oikeudellisesta neuvonnasta, ei koske rikoksen esitutkintaan tai tuomioistuinkäsittelyyn taikka rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvää oikeudellisen avustajan tai asiamiehen tehtävien hoitamista.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos teosta säädetään muualla laissa yhtä ankara tai ankarampi rangaistus.

## **16 luku (24.7.1998/563)**

### **Rikoksista viranomaisia vastaan**

## **13 § (12.7.2002/604)**

### **Lahjuksen antaminen**

Joka virkamiehelle lupaa, tarjoaa tai antaa hänen toiminnastaan palvelussuhteessa hänelle tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa, on tuomittava lahjuksen antamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Lahjuksen antamisesta tuomitaan myös se, joka virkamiehen toiminnasta palvelussuhteessa lupaa, tarjoaa tai antaa 1 momentissa tarkoitetun lahjan tai edun toiselle.

## **14 § (24.7.1998/563)**

### **Törkeä lahjuksen antaminen**

Jos lahjuksen antamisessa

1) lahjalla tai edulla pyritään saamaan asianomainen toimimaan palvelussuhteessa velvollisuuksiensa vastaisesti lahjojaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuva vahinkoa tai haittaa aiheuttaen tai

2) lahjan tai edun arvo on huomattava

ja lahjuksen antaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikksentekijä on tuomittava törkeästä lahjuksen antamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

### **30 LUKU (24.8.1990/769)**

#### **Elinkeinorikoksista**

#### **7 § (10.6.2011/637)**

#### **Lahjominen elinkeinotoiminnassa**

Joka

1) elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevalle,

2) elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle, tilintarkastajalle tai selvitysmiehelle,

3) elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittavalle taikka

4) elinkeinonharjoittajien välistä, muiden osapuolten välistä tai elinkeinonharjoittajan ja muun osapuolen välistä riitaa välimiehenä ratkaisevalle

lupaa, tarjoaa tai antaa lahjottavalle itselleen taikka toiselle osoitetun oikeudettoman edun (lahjuksen) tarkoituksin saattaa lahjottava toimessaan tai tehtävässään suosimaan lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkita lahjottava sellaisesta suosimisesta, on tuomittava, jollei teko ole rangaistava 16 luvun 13 tai 14 §:n mukaan, lahjomisesta elinkeinotoiminnassa sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

## **29 LUKU (24.8.1990/769)**

### **Rikoksista julkista taloutta vastaan**

#### **1 § (19.12.1997/1228)**

##### **Veropetos**

Joka

1) antamalla viranomaiselle verotusta varten väärän tiedon veron määräämiseen vaikuttavasta seikasta,

2) salaamalla verotusta varten annetussa ilmoituksessa veron määräämiseen vaikuttavan seikan,

3) veron välttämistarkoituksessa laiminlyömällä verotusta varten säädetyn velvollisuuden, jolla on merkitystä veron määräämiselle, tai

4) muuten petollisesti,

aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa veron määräämättä jättämisen tai sen määräämisen liian alhaiseksi taikka veron aiheettoman palauttamisen, on tuomittava veropetoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

#### **2 § (24.8.1990/769)**

##### **Törkeä veropetos**

Jos veropetoksessa

1) tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai

2) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti

ja veropetos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava törkeästä veropetoksesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

### **5 § (13.11.1998/814)**

#### **Avustuspetos**

Joka

1) antaa avustuksesta päättävälle väärän tiedon seikasta, joka on omiaan olennaisesti vaikuttamaan avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, tai salaa sellaisen seikan tai

2) jättää ilmoittamatta sellaisesta avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin olennaisesti vaikuttavasta olosuhteiden muutoksesta, josta myöntämispäätöksen yhteydessä tai muuten on erityisesti velvoitettu ilmoittamaan,

ja siten hankkii tai yrittää hankkia itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä, on tuomittava avustuspetoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

### **6 § (24.8.1990/769)**

#### **Törkeä avustuspetos**

Jos avustuspetoksessa tavoitellaan huomattavaa hyötyä ja avustuspetos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava törkeästä avustuspetoksesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

**7 § (24.8.1990/769)****Avustuksen väärinkäyttö**

Joka avustuksen myöntämispäätöksen ehtojen tai määräysten vastaisesti käyttää avustusta olennaisesti vastoin sen käyttötarkoitusta, on tuomittava avustuksen väärinkäytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

**32 LUKU (24.8.1990/769)****Kätkemis- ja rahanpesurikoksista (31.1.2003/61)****6 § (4.3.2011/191)****Rahanpesu**

Joka

1) ottaa vastaan, käyttää, muuntaa, luovuttaa, siirtää, välittää tai pitää hallussaan rikoksella hankittua omaisuutta, rikoksen tuottamaa hyötyä tai näiden tilalle tullutta omaisuutta hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä tai peittääkseen tai häivyttääkseen hyödyn tai omaisuuden laittoman alkuperän tai avustaa rikosentekijää välttämään rikoksen oikeudelliset seuraamukset taikka

2) peittää tai häivyttää rikoksella hankitun omaisuuden, rikoksen tuottaman hyödyn taikka näiden tilalle tulleen omaisuuden todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin tai siihen kohdistuvat määräämistoimet tai oikeudet taikka avustaa toista tällaisessa peittämisessä tai häivyttämisessä,

on tuomittava rahanpesusta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

**7 § (31.1.2003/61)****Törkeä rahanpesu**

Jos rahanpesussa

1) rikoksen kautta saatu omaisuus on ollut erittäin arvokas tai

2) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti,

ja rahanpesu on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava törkeästä rahanpesusta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

#### **47 luku (21.4.1995/578)**

##### **Työrikoksista**

#### **3 a § (30.4.2004/302)**

##### **Kiskonnantapainen työsyryntä**

Jos työsyryntäasetetään työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä, tekijä on, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tuomittava kiskonnantapaisesta työsyryntästä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.