

Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2025

Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
2	Julkisten hankintojen valvonnan yhdeksäs toimintavuosi.....	4
2.1	Katsaus vuonna 2025 vireille tulleisiin asioihin.....	4
2.2	Muita huomioita ja ajankohtaisia asioita	6
2.2.1	Yleistä hankintojen valvonnassa käsitellyistä tapauksista	6
2.2.2	Hankintojen valvonnan ja vaikutusarviointiyksikön selvitys kuntien hankintatoiminnasta	6
2.2.3	Lakiehdotus KKV:n hankintavalvontaa koskevan toimivallan laajentamiseksi	7
3	Hankintalain 144 §:n mukainen raportointi vuodelta 2025	8
3.1	Yhteenveto valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä	8
3.2	Yhteenveto hankintalain 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määrästä ja sisällöstä (hallintolain 53 c §:n mukainen <i>hallinnollinen ohjaus</i>)	9
3.2.1	Yleistä hallinnollisesta ohjauksesta	9
3.2.2	Kotkan kaupungin talvikunnossapitotöiden hankinta	10
3.2.3	VR-Yhtymä Oyj:n pilvipalveluhankinnat	10
3.2.4	Pirkanmaan hyvinvointialueen ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankinnat	11
3.2.5	Sastamalan kaupungin oppilaskuljetusten ja palveluliikenteen hankinnat	11
3.2.6	Muhoksen kunnan LVI-töiden hankinnat	12
3.2.7	Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän kuljetusalan oppisopimuskoulutusten hankinnat	13
3.2.8	Helsingin kaupungin taloussuunnittelujärjestelmän hankinta	13
3.2.9	Nivalan kaupungin rakennus- ja kunnostustöiden hankinnat	14
3.3	Yhteenveto hankintalain 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määrästä ja sisällöstä (<i>kieltopäätös</i>)	15
3.4	Yhteenveto hankintalain 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määrästä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisista (<i>markkinaoikeusesitys</i>)	15
3.4.1	Yleistä markkinaoikeusesityksistä.....	15
3.4.2	Viraston esitysten johdosta vuonna 2025 annetut tuomioistuinratkaisut	16
3.4.2.1	Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinta	16
3.4.2.2	Rovaniemen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinta	18
3.4.3	Vuonna 2025 tehdyt hankintalain 141 §:n mukaiset markkinaoikeusesitykset	19

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

1 Johdanto

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtäväksi annettiin valvoa hankintalainsäädännön noudattamista 1.1.2017 voimaan tulleella julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetulla lailla (1397/2016, hankintalaki). Valvontatoimivalta koskee mainitun lain lisäksi myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, erityisalojen hankintalaki) noudattamista.

Hankintalain mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menettelyn lain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpitepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi. Virasto voi ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta, eli kiinnittää hankintayksikön huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Lisäksi havaitessaan ilman hankintalain mukaista perustetta tehdyn suorahankinnan KKV voi kieltää panemasta suorahankintaa koskevan päätöksen täytäntöön. EU-kynnysarvot ylittävien suorahankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi silloin, jos asiassa on jo tehty hankintasopimus. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suorahankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

Hankintavalvonnan tehtävänä on varmistaa yleisen edun ja julkisten varojen käytön tehokkuuden kannalta keskeisten periaatteiden, kuten avoimuuden ja syrjimättömyyden, toteutuminen julkisissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoimintaa koskevien säännösten tarkoituksena on hankintalain esitöiden mukaan ollut antaa virastolle laaja harkintavalta laajamittaiseen tai yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. KKV on keskittynyt hankintojen valvonnassa ennen kaikkea laittomien suorahankintojen ja niihin rinnastuvien karkeasti virheellisten tai syrjivien hankintamenettelyjen valvontaan.¹

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 108/2016 vp, s. 231.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettaessa toimenpidepyyntöjä tärkeysjärjestykseen olennaisia arviointiperusteita ovat olleet kyseessä olevan hankinnan arvo ja hankintamenettelyn väitetyn virheen luonne ja vaikutukset: virasto keskittyy selvittämään karkeasti lainvastaisia rikkomuksia ennemmin kuin vähäisiä muotovirheitä, joilla ei välttämättä ole ollut vaikutusta kilpailutuksen lopputulokseen. KKV voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin myös, kun ei voida pitää todennäköisenä, että hankinnassa on kyse laittomasta suorahankinnasta tai muusta hankintalain vastaisesta menettelystä tai kun viraston tietoon tuodut seikat eivät vaikuta todenperäisiltä.

Hankintalain mukaan KKV:n on raportoitava valvontatoiminnastaan vuosittain. Raportissa on lain 144 §:n mukaan oltava yhteenveto:

- 1) valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä;
- 2) 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määrästä ja sisällöstä;
- 3) 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määrästä ja sisällöstä;
- 4) 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määrästä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisuksista.

Tässä raportissa on tarkasteltu erikseen kutakin edellä mainittua kohtaa vuoden 2025 osalta. Lisäksi raportti sisältää katsauksen KKV:n valvontatoiminnan yhdeksäntenä toimintavuotena vireille tulleisiin asioihin.

2 Julkisten hankintojen valvonnan yhdeksäs toimintavuosi

2.1 Katsaus vuonna 2025 vireille tulleisiin asioihin

Vuonna 2025 Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tuli vireille yhteensä 56 julkisten hankintojen valvontaan liittyvää asiaa. Kaksi vireille tulleista asioista ei koskenut toimenpidepyyntöjen perusteella käynnistettyjä tai viraston oma-aloitteisesti käynnistämiä selvityksiä hankintalain vastaisesta toiminnasta.² Virasto sai vuoden aikana 27 hankintojen valvontaa koskevaa toimenpidepyyntöä ja noin 235 vihjettä³ eri yhteydenotokanavien kautta. Toimenpidepyyntöjen määrä kasvoi muutamalla

² Toinen näistä asioista oli poliisin lausuntopyyntö ja toinen yrityksen tapaamispyyntö julkisiin hankintoihin liittyvässä asiassa.

³ Mukaan on laskettu kaikki vihjeet, jotka jollain tavalla liittyvät julkisiin hankintoihin. Vihjeen pääasiallinen kohde voi olla kuitenkin muu kilpailuasias.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

edelliseen vuoteen verrattuna, kun taas vihjeiden määrä väheni.⁴ Vihjeiden määrän väheneminen on jossain määrin yllättävää, sillä kehityssuuntana on viime vuosien aikana ollut vihjeiden määrän kasvaminen vuosittain.⁵ Toimenpidepyyntöjen lisäksi virasto otti 27 asiaa tutkittavaksi omasta aloitteestaan selvitystensä ja vihjeiden perusteella.

Vuonna 2025 vireille tulleista asioista noin 45:ssä KKV:n arvioinnin lähtökohdiana oli epäily siitä, että kyseessä on ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettu suorahankinta.⁶ Näistä suorahankinta-asioista yhteensä 19 tuli vireille toimenpidepyynnöllä ja loput viraston omien selvitysten, mediaseurannan ja vihjeiden kautta. Suorahankinta-asioita koskevien toimenpidepyyntöjen määrä kasvoi hieman edelliseen vuoteen verrattuna.

Vireille tulleista suorahankinta-asioista yhteensä yhdeksässä käsiteltiin sopimusmuutoksia. Edellisvuosien tapaan sellaisia tapauksia, joissa olisi arvioitu ainoastaan hankintalain 40 §:n tai 41 §:n mukaisten suorahankintaperusteiden edellytysten olemassaoloa, tuli vireille vähän. Tyypillisimmin suorahankintaa koskeneiden asioiden yhteydessä arvioitiin hankintalain soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä, kuten hankintalain mukaisten kynnysarvojen ylittymistä, hankintojen pilkkomista, hankintalain soveltamisalapoikkeusten edellytysten täyttymistä sekä puitejärjestelyn sopimusehtojen noudattamista.

Edellisistä vuosista poiketen selvästi yli puolet (noin 2/3) virastoon saapuneista toimenpidepyynnöistä koski suorahankintoja tai sopimusmuutoksia. Kahtena edellisenä vuotena noin puolet virastoon saapuneista toimenpidepyynnöistä on koskenut suorahankintoja tai sopimusmuutoksia ja puolet muita asioita. Muihin asioihin liittyvät toimenpidepyynnöt koskivat vuonna 2025 pääasiassa hankintayksikön syrjiviä ja epätasapuolisia menettelyjä hankintamenettelyn eri vaiheissa. Lisäksi muutamissa toimenpidepyynnöissä oli kyse hankinnoista, jotka jäivät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Edellisten vuosien tapaan vuonna 2025 noin puolet viraston vireille tulleista asioista koskivat kuntien ja kuntayhtymien hankintoja. Hyvinvoin-

⁴ Vuonna 2024 virasto sai 25 toimenpidepyyntöä ja noin 270 vihjettä.

⁵ Vuonna 2023 KKV sai noin 210 hankintojen valvontaa koskevaa vihjettä ja vuonna 2022 noin 175 vihjettä.

⁶ Ilman hankintalain mukaista perustetta toteutetun suorahankinnan käsite on ymmärretty tässä yhteydessä laajasti, käsittäen muun muassa hankintasopimukseen tehdyt muutokset, joille ei ole lainmukaista perustetta.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

tialueiden tekemiä hankintoja koskevia asioita tuli vuoden aikana vireille 11. Määrä pysyi samalla tasolla kuin edellisenä vuonna. Aikaisempien vuosien tapaan myös julkisoikeudelliset laitokset erottuivat jossain määrin vireille tulleissa asioissa.

Vuoden 2025 aikana vireille tulleista asioista 34:n käsittely päättyi saman vuoden aikana. Vireille tulleista asioista 22 oli vuoden 2026 alussa edelleen vireillä.

2.2 Muita huomioita ja ajankohtaisia asioita

2.2.1 Yleistä hankintojen valvonnassa käsitellyistä tapauksista

Aikaisempien vuosien tapaan vuoden 2025 aikana viraston saamissa yhteydenotoissa ja vireille saatetuissa tapauksissa korostuivat epäilyt sosiaali- ja terveysalan hankintoihin liittyvistä hankintalainvastaisuuksista. Muista toimialoista erottuivat kuljetuspalveluihin liittyvät hankinnat. Kuljetuspalveluihin liittyvät hankinnat eivät ole kahtena edellisenä vuotena erottuneet muista toimialoista, kun taas ennen tätä se on ollut toimiala, joka on useana vuotena erottunut yhteydenottojen ja vireille saatettujen asioiden määrissä. Kahdesta edellisestä vuodesta poiketen rakentamiseen liittyvät hankinnat eivät toimialana erityisesti erottuneet vuonna 2025.

2.2.2 Hankintojen valvonnan ja vaikutusarviointiyksikön selvitys kuntien hankintatoiminnasta

Kilpailu- ja kuluttajavirasto julkaisi kesäkuussa 2025 katsauksen julkisten hankintojen järjestämisestä kunnissa.⁷ Katsauksessa raportoitiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä aluehallintovirastojen kuntien hankintatoimea koskevan kyselyn tulokset.

Vuoden 2024 aikana julkisten hankintojen valvonta ja KKV:n tutkimustoimintaa tekevä vaikutusarviointiyksikkö toteuttivat aluehallintovirastojen kanssa yhteistyöhankkeen, jonka tarkoituksena oli kartoittaa Suomen kuntien hankintatoiminnan nykytilaa. Kyselyssä tiedusteltiin kunnilta tietoja koskien niiden hankintamenettelyitä, hankintatoimen organisointia ja resursointia.

Kyselyn tuloksista käy ilmi, että hankintasopimusten sopimuskauden aikainen seuranta ja sen seuranta, kuinka hyvin yksikön omaa hankinta-

⁷ Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 1/2025 Julkisten hankintojen järjestäminen kunnissa, saatavilla osoitteesta: <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/katsaukset/julkisten-hankintojen-jarjestaminen-kunnissa-katsauksia-1-2025/>.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

ohjeistusta tai hankintalakea yleisemmin noudatetaan, on hankintayksikössä vaihtelevaa. Kyselyssä saadut tulokset vahvistavat sen käytännön valvontatoiminnassa jo aikaisemmin tehdyn havainnon, että osassa hankintayksiköitä hankintoihin ja niitä koskeviin ostolaskuihin liittyvä seuranta on selvästi puutteellista.

2.2.3 Lakiehdotus KKV:n hankintavalvontaa koskevan toimivallan laajentamiseksi

Laittomat suoramankinnat ovat merkittäviä hankintalain rikkomuksia ja viraston keskeisimpiä valvottavia asioita. KKV voi puuttua lainvastaisiin menettelyihin kieltopäätöksillä, hallinnollisella ohjauksella tai tekemällä esityksen markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi.

Voimassa olevan hankintalain 141 §:n mukaan markkinaoikeusesityksen tekeminen on mahdollista EU-kynnysarvot ylittävistä suoramankinnoista sekä kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankintalain liitteessä E tarkoitetuista palveluhankinnoista tai käyttöoikeussopimuksista, jotka on tehty suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta ja jos asiassa on jo tehty hankintasopimus. KKV voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen määräämistä, seuraamusmaksun määräämistä, sopimuskauden lyhentämistä tai hankintapäätöksen kumoamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi helmikuussa 2025 työryhmämietinnön hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi. Työryhmämietinnössä ehdotettiin muun muassa KKV:n markkinaoikeusesitysmahdollisuuden laajentamista kansalliset kynnysarvot ylittäviin rakennusurakoiden suoramankintoihin, jotka on tehty ilman laissa säädettyä perustetta. Muutoksella toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjausta KKV:n valvonnan vahvistamisesta. Hallitus antoi 5.2.2026 esityksen eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp).

Lakiesityksen yleisperusteluissa todetulla tavalla erityisesti rakennusurakoiden korkea EU-kynnysarvo on johtanut siihen, että tietyissä tapauksissa hankinnan merkittävästä arvosta ja lainvastaisuuden ilmeisyydestä huolimatta virastolla ei ole ollut käytettävissään muita keinoja kuin hallinnollinen ohjaus. Viraston käytännön valvontatoiminnassa on tullut vastaan esimerkiksi tilanteita, jossa kilpailuttamatta tehtyjen hankintojen arvo on ollut useita satojatuhansia euroja vuodessa. KKV ei ole kuitenkaan voinut harkita esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi, sillä hankinnan arvot ovat ylittäneet ainoastaan kansallisen rakennusurakoita koskevan 150 000 euron kynnysarvon,

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

mutta ovat jääneet alle rakennusurakoiden EU-kynnysarvon (5 404 000 euroa v. 2026). Tällaisissa tapauksissa KKV on voinut puuttua laittomiin suorahankintoihin ainoastaan hallinnollisella ohjauksella eli käytännössä huomautuksella.

Markkinaoikeusesitysmahdollisuuden laajentaminen kansallisten rakennusurakoiden suorahankintoihin parantaa KKV:n mahdollisuuksia puuttua tehokkaasti lainvastaisiin suorahankintoihin. Kuten muidenkin suorahankintojen osalta, KKV:llä olisi toimivalta harkita yksittäistapauksissa, onko sopimuksesta tarpeen tehdä esitys markkinaoikeudelle. Se seikka, että hankintayksikkö ei ole tahallisesti toiminut hankintalain vastaisesti, ei estä seuraamuksen esittämistä. Selkeimmin seuraamuksen esittämistä koskevan kynnyksen ylittäisi tilanne, jossa suorahankinta näyttäisi olevan tehty hankintalain säännöksistä piittaamatta.

KKV ei voi tehdä esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi, jos hankintayksikkö on tehnyt hankinnasta 131 §:ssä tarkoitetun suorahankintaa koskevan ilmoituksen eikä ilmoitus ole ilmeisen puutteellinen tai virheellinen. Hankintayksikkö voi siten halutessaan suorahankintailmoituksen julkaisemalla saavuttaa oikeusvarmuuden suhteellisen nopeasti ja yksinkertaisella tavalla. Ilmoituksen julkaiseminen lisää samalla julkisten hankintojen avoimuutta.

Lakimuutoksen oli alun perin tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026. Lakiesitys on tällä hetkellä eduskuntakäsittelyssä ja lakien on esityksen mukaan tarkoitus tulla voimaan keväällä 2026.

3 Hankintalain 144 §:n mukainen raportointi vuodelta 2025

3.1 Yhteenveto valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä

Vuonna 2025 Kilpailu- ja kuluttajavirasto sai selvityksensä päätökseen kahdeksan sellaisen tapauksen osalta, joissa virasto oli selvityksensä perusteella havainnut hankintayksikön toimineen hankintalain vastaisesti ja katsoi aiheelliseksi ryhtyä hankintalain mukaisiin toimenpiteisiin. KKV päätyi antamaan hankintayksiköille hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta kahdeksassa vuonna 2025 päätetyssä asiassa.

KKV ei tehnyt vuonna 2025 yhtään hankintalain 141 §:n mukaista esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi. Kyseessä on ensimmäinen kerta sitten vuoden 2021, kun KKV ei ole vuoden aikana

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

tehnyt lainkaan seuraamusesitystä markkinaoikeudelle. Viime vuonna useammassa hallinnollisen ohjauksen tapauksessa virasto ei voinut määräaikojen vuoksi edes harkita seuraamusesityksen tekemistä markkinaoikeudelle, koska kyseiset hankinnat tulivat viraston tietoon vasta sen jälkeen, kun esitykselle säädetty määräaika oli jo umpeutunut.

Tapauksissa, joissa virasto katsoi olevan aihetta ryhtyä toimenpiteisiin vuonna 2025, oli kysymys muun muassa ilman laissa säädettyjä perusteita tehdyistä suorahankinnoista, virheellisestä ennakoidun arvon määrittelystä sekä puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista. Yhdessä tapauksessa oli kyse erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvasta hankintamenettelystä. KKV:n päätösten sisältöä on kuvattu yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

3.2 Yhteenveto hankintalain 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määrästä ja sisällöstä (hallintolain 53 c §:n mukainen *hallinnollinen ohjaus*)

3.2.1 Yleistä hallinnollisesta ohjauksesta

Hankintalain 139 §:n mukaan hankinta-asiaa koskevan toimenpiteiden tekemiseen ja käsittelyyn sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Virasto voi ottaa hankintojen valvontaan liittyvän asian käsittelyyn myös omasta aloitteestaan.

Hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomaisella voi asiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintayksiköille antaman hallinnollisen ohjauksen tarkoituksena on lisätä hankintayksiköiden tietoa hankintalainsäädännön soveltamisesta ja velvoitteista. Kyseessä on siten ohjaava valvonta ja ohjauksen tavoitteena on vaikuttaa hankintayksiköiden toimintaan jatkossa.

Vuonna 2025 Kilpailu- ja kuluttajavirasto antoi kahdeksan hallinnollisen ohjauksen päätöstä, joista seitsemässä hankintayksikölle annettiin

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

huomautus ja yhdessä oli kyse huomion kiinnittämisestä. Asioista kuusi tuli vireille viraston omasta aloitteesta ja kaksi toimenpidepyynnöllä.

3.2.2 Kotkan kaupungin talvikunnossapitotöiden hankinta

Kotkan kaupunki kilpailutti talvikunnossapidon työkonopalveluiden hankinnan vuonna 2023 julkaisemalla hankinnasta hankintalain mukaisen hankintailmoituksen. Hankinnan ennakoitu kokonaisarvo oli noin 2 miljoonaa euroa. Hankinta toteutettiin perustamalla usean toimittajan puitejärjestely, jossa eri tarjoajien työkonemat oli asetettu työkonekategoriottain keskinäisiin tuntihinnan mukaisesti määräytyviin etusijajärjestyksiin. Kun yksittäisiä työkoneita oli kilpailutuksen jälkeen osoitettu eri työkohteisiin kaupungin toimesta, koneiden sijoittuminen etusijajärjestyksessä oli kuitenkin ollut vain yksi huomioon otettu tekijä.

Virasto arvioi, että Kotkan kaupungin puitejärjestely ei täyttänyt hankintalain edellytyksiä, sillä puitejärjestelyä koskevan tarjouspyynnön yleisluontoiset ehdot työkoneiden soveltuvuudesta, varusteiden merkityksestä ja koneiden vapaana olosta antoivat kaupungille lähes rajoittamattoman harkintavallan päättää puitejärjestelyn sisäisten hankintojen jakautumisesta sopimuskaudella. KKV antoi Kotkan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.2.3 VR-Yhtymä Oyj:n pilvipalveluhankinnat

VR Yhtymä Oyj solmi vuonna 2023 hankintailmoitusta julkaisematta pilvipalveluita ja niihin liittyviä asiantuntijapalveluita koskevan sopimuksen. Sopimukseen kuului kuusi eri palvelukokonaisuutta, joiden toteutunut kokonaisarvo oli yli 3 miljoonaa euroa. VR esitti erilaisia syitä sille, miksi palvelukokonaisuuksia ei kilpailutettu.

Osassa kokonaisuuksista VR katsoi, että ne eivät ylittäneet erityisalojen hankintalain mukaista palveluhankintojen kynnysarvoa ja jäivät näin ollen lain soveltamisalan ulkopuolelle. KKV katsoi, että VR ei voinut perustellusti ennakoida palvelukokonaisuuksien jäävän alle kynnysarvojen. Osan palvelukokonaisuuksista arvo oli jo itsessään ylittänyt kynnysarvon. Lisäksi KKV arvioi, että palvelukokonaisuudet muodostivat luontevan hankintakokonaisuuden, jolloin hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa on huomioitava kaikkien kokonaisuuteen kuuluvien osien arvo.

Osassa palvelukokonaisuuksista suorahankintoihin oli VR:n näkemyksen mukaan erityisalojen hankintalain mukainen tekninen ja yksinoikeuteen liittyvä peruste. Palveluita tuotti VR:n mukaan vain yksi palveluntarjoaja. KKV:n arvion mukaan hankinnoille ei ollut tekniseen syyhyn

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

tai yksinoikeuteen liittyvää suorahankintaperustetta. KKV:n päätöksessä todetaan, että vaikka katsottaisiin VR:n tavoin, että yhtiöllä oli peruste hankkia tietty pilvipalvelu, ei valittu palveluntarjoaja ole kyseisen pilvipalvelun tuottaja, vaan jälleenmyyjä. VR ei osoittanut, että valittu palveluntarjoaja olisi palvelun ainoa jälleenmyyjä. Palvelun jälleenmyyjä olisi siten pitänyt kilpailuttaa erityisalojen hankintalain mukaisesti. KKV antoi VR:lle huomautuksen erityisalojen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.2.4 Pirkanmaan hyvinvointialueen ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankinnat

Pirkanmaan hyvinvointialue teki vuoden 2025 alussa viisi hankintapäätöstä ikäihmisten palveluasumisen suorahankinnoista. Yhden hankintapäätöksen piirissä oli lukuisia, joissain tapauksissa jopa satoja, yksittäisiä nimellä yksilöityjä ikäihmisiä. Suorahankinnoilla jatkettiin yli 900 ikäihmisen palveluasumista sellaisissa palveluasumisen yksiköissä, joihin heidät oli aikaisemmin sijoitettu aikaisemmin voimassa olleiden sopimusten perusteella. Suorahankinnoilla kyseessä olevien ikäihmisten palveluasumista jatkettiin vuoden 2025 loppuun. Suorahankintojen kokonaisarvo oli yhteensä yli 53 miljoonaa euroa.

Pirkanmaan hyvinvointialue oli aikaisemmin irtisanonut ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen voimassa olevat sopimukset ja näihin sopimukseen perustuvat asiakaskohtaiset sopimukset päätymään vuoden 2024 loppuun. Hyvinvointialue irtisanoi sopimukset uuden ikäihmisten palveluasumista koskevan hankintamenettelyn käynnistämisen yhteydessä. Hyvinvointialueen mukaan alkuvuoden 2025 suorahankinnoilla pyrittiin turvaamaan asiakkaiden palveluasumisen jatkuvuus ja hyvinvointialue perusteli menettelyn hankintalainmukaista hankintalain 110 § mukaisella suorahankintaperusteella.

KKV:n arvion mukaan hyvinvointialueen menettely oli hankintalain vastaista. Suorahankinnan tekemiselle hankintalain 110 §:ssä asetettuja edellytyksiä ei arvioitu ja suorahankintoja ei perusteltu yksilöllisesti, kunkin suorahankintojen piirissä olevan yksittäisen ikäihmisen osalta erikseen. KKV antoi hyvinvointialueelle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.2.5 Sastamalan kaupungin oppilaskuljetusten ja palveluliikenteen hankinnat

Sastamalan kaupunki hankki joulukuussa 2024 koulukuljetukset ja palveluliikenteen suorahankintana lukuvuodeksi 2025–2026. Suorahankinnan kokonaisarvo oli 2,22 miljoonaa euroa.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

Kaupunki perusteli suorahankintaa hankintalain mukaisella äärimmäisellä kiireellä. Kiire hankinnan tekemiselle johtui kaupungin mukaan siitä, että kilpailutuksella aikaisemmin valittu palveluntuottaja oli loka-kuussa 2024 ilmoittanut irtisanovansa kilpailutetun sopimuksen päätty-mään ennen siihen sisältyneen, toistaiseksi voimassa olevan optiokau-den alkamista. Tämän seurauksena kilpailutetun sopimuksen mukai-nen palvelutuotanto päättyi irtisanomisen vuoksi vuoden 2025 heinä-kuun loppuun. Sastamalan kaupunki perusteli suorahankintaa myös sillä, että kouluverkkoon oli tehty muutoksia, joiden seurauksena luku-vuoden oppilaskuljetusten suunnitteluun tarvittiin enemmän aikaa.

Viraston arvion mukaan hankintalaissa kiiretilanteessa tehtävälle suo-rahankinnalle säädetyt edellytykset eivät täyttyneet. Sastamalan kau-pungilla oli tiedossa, että kilpailutettu sopimus oli mahdollista irtisanoa ennen optiokautta ja lisäksi kaupungilla oli irtisanomisilmoituksen vas-taanottamisen jälkeen yli yhdeksän kuukautta aikaa valmistautua pal-velutuotannon päättymiseen. Myöskään kouluverkkoa koskevat muu-tokset eivät viraston arvion mukaan asiassa saatu selvitys huomioiden täyttäneet hankintalaissa asetettuja edellytyksiä äärimmäiselle kii-reelle. KKV antoi Sastamalan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.2.6 Muhoksen kunnan LVI-töiden hankinnat

Muhoksen kunta hankki IV-puhdistustöitä ja niihin liittyviä muutos- ja säätötöitä sekä rakennusautomaation modernisointi- ja huoltotöitä il-man hankintalain mukaista kilpailutusta vuosien 2023–2024 aikana. Hankinnoista ei julkaistu hankintailmoituksia, eikä niistä tehty kirjallisia hankintapäätöksiä tai hankintasopimuksia. Hankinnat tehtiin Caverion Suomi Oy:ltä. Hankintayksikkö ei vedonnut mihinkään hankintalain mukaiseen suorahankintaperusteeseen, vaan katsoi tilausten olevan kansallisten kynnyksarvojen alle jääviä yksittäisiä kertahankintoja.

KKV katsoi, että tehdyt tilaukset muodostivat kaksi luontevaa hankin-takokonaisuutta; IV-puhdistukset ja niihin liittyvät muutos- ja säätötöyöt rakennusurakan hankinnan ja rakennusautomaation modernisointi- ja huoltotyöt palveluhankinnan. IV-puhdistustöiden toteutunut arvo oli vuonna 2023 yhteensä noin 224 200 euroa (alv 0 %) ylittäen rakennus-urakan hankintaan soveltuvan 150 000 euron kynnyksarvon. Samoin au-tomaation modernisointi- ja huoltotöiden toteutunut arvo oli vuonna 2024 yhteensä noin 174 400 euroa (alv 0 %) ylittäen palveluhankintaan soveltuvan 60 000 euron kynnyksarvon.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

KKV katsoi päätöksessään, että kyse oli kielletyistä suorahankinnoista, eikä kumpaankaan hankintaan soveltunut mikään hankintalain mukainen suorahankintaperuste. KKV antoi Muhoksen kunnalle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.2.7 Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän kuljetusalan oppisopimuskoulutusten hankinnat

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä hankki kuljetusalan oppisopimuskoulutukseen liittyvää ajo-opetusta ja teoriakoulutusta kilpailuttamatta vuosien 2024–2025 aikana. Hankintoja tehtiin yksittäiseltä yritykseltä kahden vuoden aikana yhteensä noin miljoonalla eurolla. Hankinnoista ei julkaistu hankintailmoituksia, eikä niistä myöskään tehty kirjallisia hankintapäätöksiä tai hankintasopimuksia. Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä perusteli kilpailuttamatta jättämistä sillä, että hankintaan oli hankintalain mukainen yksinoikeuden suojaamiseen liittyvä suorahankintaperuste, koska kaikki oppisopimuskoulutuksen asiakkaat eli työnantajayritykset ja näiden työntekijät eli oppisopimusopiskelijat olivat koulutusta tuottaneen yrityksen asiakkaita.

KKV katsoi päätöksessään, että hankintayksikön ja yrityksen välillä käyty sähköpostikirjeenvaihto oli merkinnyt hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaista tahdonilmaisua, jolla oli vahvistettu hankinnan kohde ja ehdot sillä tarkkuudella, että osapuolten välille oli näiden olosuhteiden perusteella syntynyt sopimus koskien ajo-opetuksen ja teoriakoulutuksen hankintaa. Kyseisen sopimuksen ennakoitu arvo ylitti kansallisen kynnyсарvon.

KKV arvioi päätöksessään myös sitä, oliko hankintayksiköllä suorahankinnan tekemiseen hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettu yksinoikeuden suojaamiseen liittyvä syy. Päätöksessä todetaan, että osapuolten neuvottelut hankinnan ehdoista vuoden 2023 aikana osoittivat, että hankintayksikkö oli päättänyt tehdä hankinnan yritykseltä jo ennen kuin oppisopimuskoulutettavia ryhdyttiin hyväksymään koulutuskuntayhtymän opiskelijoiksi. Näin ollen kyse ei ollut objektiivisesta yksinoikeudesta, koska hankintayksikkö oli itse saanut aikaan yksinoikeustilanteen, joten suorahankintaperuste ei soveltunut hankintaan. Hankintoihin ei soveltunut myöskään mikään muu hankintalaissa säädetyistä suorahankintaperusteista. KKV antoi Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymälle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.2.8 Helsingin kaupungin taloussuunnittelujärjestelmän hankinta

Helsingin kaupunki teki vuonna 2023 suorahankinnan taloussuunnittelu- ja budjetointijärjestelmän käyttöönottoprojektista ja ylläpidosta

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

pilvipalveluna. Hankinnalla korvattiin kaupungilla vuodesta 2004 käytössä ollut taloushallintojärjestelmä, joka oli on-premises-mallin mukaisesti asennettuna kaupungin omassa käyttöympäristössä. Järjestelmä oli räätälöity kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalle. Hankinnan arvoksi kaupunki ilmoitti yhteensä noin 200 000 euroa, mutta KKV arvioi, että hankinnan arvo oli todellisuudessa noin 330 000 euroa.

Kaupungin mukaan kyseessä oli järjestelmän versiopäivitys pilvipalveluksi ja päivitykseen oli hankintalain mukainen suorahankintaperuste. KKV kuitenkin katsoi, että kyseessä oli kokonaan uuden palvelun käyttöönotto eikä aikaisemmin käytössä olleen järjestelmän versiopäivitys tai -kehitys. Hankintaan ei siis ollut hankintalain mukaista suorahankintaperustetta eikä kyseessä ollut lain sallima sopimusmuutos, joten kaupungin olisi pitänyt kilpailuttaa taloushallintojärjestelmä. KKV kiinnitti Helsingin kaupungin huomion hankintalain vaatimuksiin.

3.2.9 Nivalan kaupungin rakennus- ja kunnostustöiden hankinnat

Nivalan kaupunki solmi vuonna 2023 rakennusautomaatiotöitä ja rakennusautomaatiojärjestelmien ylläpitoa koskevat sopimukset ilman kilpailuttamista. Hankinta toteutettiin perustamalla kahden yrityksen kanssa puitejärjestely neljäksi vuodeksi, jonka lisäksi hankinta sisälsi mahdollisuuden neljän vuoden optiokauteen. Hankintojen ennakoitu kokonaisarvo oli yhteensä noin 200 000 euroa vuodessa.

Kaupunki perusteli suorahankintaa sillä, että vastaava rakennusautomaation hankintakokonaisuus oli kilpailutettu hankintalain mukaisesti vuonna 2014 eikä kaupunki ollut muuttanut uuden tarjouspyynnön ehtoja vuoden 2014 ehdoista. Lisäksi kaupunki katsoi, että suorahankinta oli oikeutettu hankintalain mukaisen teknisen syyn ja lisätilausperusteen nojalla. Kaupunki vetosi siihen, että se on pyrkinyt kehittämään kaupungin rakennusautomaatiokokonaisuutta teknisten vaikeuksien minimoinnin ja järjestelmien yhteensopivuuden lähtökohdista, henkilökunnan osaamiseen olemassa olevien järjestelmien käytöstä sekä siihen, että toimittajien vaihtaminen kohteittain johtaisi yhteensopimattomuuksiin ja suhteettoman suuriin teknisiin vaikeuksiin.

KKV totesi, että aikaisemmin voimassa olleiden sopimusten asianmukaisella kilpailuttamisella ei voinut perustella uusien sopimusten neuvottelua ja solmimista ilman kilpailutusta. Suorahankinta ei ollut oikeutettu myöskään hankintalain mukaisen teknisen syyn tai suorahankintana tehtäviä lisätilauksia koskevien oikeusohjeiden nojalla. Kaupunki ei esimerkiksi ennen suorahankintaa ollut selvittänyt, olisiko markkinoilla ollut olemassa muita toimittajia, jotka olisivat kyenneet toteuttamaan puitejärjestelyyn sisältyvät rakennusautomaatiotyöt ja palvelut siten,

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

että järjestelmien tekninen yhteensopivuus ja teknisten vaikeuksien minimointi turvattaisiin. KKV antoi Nivalan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.3 Yhteenveto hankintalain 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määrästä ja sisällöstä (kieltopäätös)

Vuonna 2025 virasto ei tehnyt yhtään hankintalain 140 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä, jolla se olisi kieltänyt hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön kokonaan tai osittain.

3.4 Yhteenveto hankintalain 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määrästä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisuksista (markkinaoikeusesitys)

3.4.1 Yleistä markkinaoikeusesityksistä

Hankintalain 141 §:n 1 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, KKV voi esittää markkinaoikeudelle:

- 1) tehottomuusseuraamuksen määräämistä;
- 2) seuraamusmaksun määräämistä;
- 3) sopimuskauden lyhentämistä;
- 4) hankintapäätöksen kumoamista, edellyttäen, että virasto on esittänyt 1 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen määräämistä.

Mainitun pykälän 1 momentin esitöiden mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen ja seuraamusmaksun määräämistä tai yksinomaan seuraamusmaksun määräämistä, kun hankintayksikkö on tehnyt laittoman suorahankinnan.⁸ Kilpailu- ja kuluttajaviraston on seuraamusmaksua esittäessään otettava huomioon, mitä hankintalain 158 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä ja sen enimmäismäärästä markkinaoikeudessa.

⁸ HE 108/2016 vp, s. 235.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

Esitöissä on todettu, että markkinaoikeus määrää vain ne seuraamukset, joita Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt. Esitöissä on lisäksi todettu, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta harkita yksittäistapauksissa, onko sopimuksesta tarpeen tehdä esitys markkinaoikeudelle. Se seikka, että hankintayksikkö ei ole tahallisesti toiminut hankintalain vastaisesti, ei estä seuraamuksen esittämistä. Selkeimmin seuraamuksen esittämistä koskevan kynnyksen ylittää tilanne, jossa suora hankinta näyttää olevan tehty hankintalain säännöksistä piittaamatta.

Hankintalain 158 §:n 3 momentin mukaan seuraamusta määrätessään markkinaoikeuden on otettava huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu ja valituksen kohteena olevan hankinnan arvo. Seuraamusmaksun määrä ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen arvosta.

Hankintalain 159 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston 141 §:ssä tarkoitetusta esityksestä:

- 1) määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen;
- 2) määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun;
- 3) määrätä sopimuskauden lyhennettäväksi;
- 4) kumota hankintapäätöksen.

3.4.2 Viraston esitysten johdosta vuonna 2025 annetut tuomioistuinratkaisut

Vuoden 2025 aikana annettiin kaksi hankintojen valvontaa koskevaa tuomioistuinratkaisua. Korkein hallinto-oikeus antoi päätöksen koskien sidosyksikköaseman edellyttämää määräysvaltaa. Markkinaoikeuden ratkaisussa taas arvioitiin sitä, perustuiko tehty hankinta hankintalain mukaiseen puitejärjestelyyn vai oliko kyseessä itsenäinen hankintasopimus.

3.4.2.1 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinta

KKV teki 23.5.2023 markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten määrittämiseksi asiassa, jossa Vantaan ja Keravan hyvinvointialue oli tehnyt touko- ja joulukuussa 2022 päätökset henkilöstöhallinnon palveluiden ja niihin kuuluvien järjestelmien hankinnasta Sarastia Oy:ltä. Hankinta tehtiin kilpailuttamatta, koska hankintapäätösten mukaan Sarastia Oy toimii hankintalain tarkoittamana sidosyksikkönä, jolta tehtäviä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa. Hankinnan ennakoitu arvo oli noin 9,3 miljoonaa euroa.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue perusteli kilpailuttamatta jättämistä sillä, että hyvinvointialueen ja Sarastia Oy:n välisessä suhteessa täytyivät kaikki hankintalain 15 §:ssä säädetyt sidosyksikköaseman muodostumista koskevat edellytykset. Lisäksi hyvinvointialue katsoi, että se olisi voinut hankkia palvelut myös suorahankintana, koska hankinnan tekemiselle oli hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettu äärimmäinen ja hankintayksiköstä riippumaton kiire.

KKV katsoi, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ei ollut mahdollisuutta käyttää sidosyksikköaseman edellyttämää ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa. Näin ollen Sarastia Oy ei ollut hyvinvointialueen sidosyksikkö, koska kaikki sidosyksikköasemaa koskevat edellytykset eivät täytyneet. Lisäksi KKV katsoi, ettei hankintaan soveltunut hyvinvointialueen esittämä suorahankintaperuste, koska hankinnan tekemiselle ei ollut hankintalaissa tarkoitettua äärimmäistä kiirettä, ja suorahankinta oli tehty pidemmälle ajalle kuin oli ollut ehdottoman välttämätöntä. Virasto esitti, että markkinaoikeus määrää hankintasopimusten sopimuskaudet päättymään 12 kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä lukien. Lisäksi KKV esitti, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelle määrätään 1000 euron seuraamusmaksu.⁹

Markkinaoikeus antoi asiassa ratkaisunsa 15.3.2024.¹⁰ Markkinaoikeus katsoi päätöksessään, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ei käyttänyt yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa sellaista todellista määräysvaltaa Sarastia Oy:öön, että yhtiötä olisi pidettävä hyvinvointialueen sidosyksikkönä. Markkinaoikeuden mukaan hankintaan ei myöskään voinut soveltaa hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädettyä kiireperustetta, koska hankintasopimukset oli laadittu toistaiseksi voimassa oleviksi ja siten suorahankinta ylitti voimassaoloajaltaan sen, mikä oli suorahankintaperusteen kannalta ehdottoman välttämätöntä. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue määrättiin maksamaan valtiolle 1000 euron seuraamusmaksu. Lisäksi markkinaoikeus määräsi hankintasopimukset päättymään 12 kuukauden kuluttua markkinaoikeuden päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

⁹ Virasto huomioi seuraamusmaksun määrässä sen, että useilla hankintayksiköillä on epätietoisuutta siitä, miten sidosyksikköaseman edellytyksiä ja määräysvaltakriteerin täyttymistä tulisi tulkita. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen tekemä suorahankinta oli siten osa laajempaa ilmiötä, joka johtuu sidosyksikkösääntelyn virheellisestä ja liian laajasta tulkinnasta.

¹⁰ MAO 154/2024, diaarinumero 208/2023.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue haki muutosta markkinaoikeuden päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus antoi asiassa ratkaisunsa 8.10.2025.¹¹ Korkein hallinto-oikeus katsoi, että markkinaoikeuden päätöksen perustelut, sovellettavat oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys huomioon ottaen markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei ollut perusteita.

3.4.2.2 Rovaniemen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinta

Markkinaoikeus antoi asiassa ratkaisunsa 8.10.2025.¹² Rovaniemen kaupunki teki päätöksen kaupungin vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluista tammikuussa 2024. Hankinnasta ei julkaistu hankintalain mukaista hankintailmoitusta, vaan hankinta tehtiin suorahankintana kaupungin osittain omistamalta Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:ltä. Vuoden 2024 sopimuksen kokonaisarvo oli 760 000 euroa ja kirjallinen sopimus vuoden 2024 palveluista allekirjoitettiin 25.1.2024.

Kaupunki vetosi asiassa siihen, että vuoden 2024 palvelusopimus perustui vuonna 2011 käynnistyneeseen matkailu- ja markkinointipalveluita koskevaan yhden toimittajan puitejärjestelyyn. Viraston arvion mukaan vuoden 2011 sopimuksessa ei ollut kyse kumotun hankintalain mukaisesta yhden toimittajan puitejärjestelystä, sillä vuoden 2011 sopimuksessa ei ollut määritelty lainkaan palveluiden hintoja tai hintojen muodostumista ohjaavia sitovia sääntöjä, kuten kumotun hankintalain esitöissä oli puitejärjestelyiltä edellytetty. Viraston arvion mukaan vuoden 2024 sopimuksesta neuvottelu ei perustunut vuoden 2011 sopimukseen puitejärjestelyn määritelmän ja tarkoituksen edellyttämällä tavalla, joten kyseessä oli itsenäinen hankintasopimus, jonka arviointiin virastolla oli hankintalain 15. luvun mukainen ajallinen toimivalta.

Rovaniemen kaupunki vetosi virastolle antamassaan selvityksessä siihen, että suorahankinnalle oli olemassa myös hankintalain 40 §:n mukainen tekninen syy. Kaupungin mukaan vain Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy kykenee tuottamaan palvelut matkailuelinkeinoja kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti kehittäen ja paikallisia yrityksiä palveluiden tuottamiseen osallistaen. Kaupungin mukaan matkailuelinkeinon kehittäminen alueella vaarantuu, jos palvelut hankitaan toisalta. Virasto kiinnitti arvioinnissaan huomiota siihen, että kaupunki ei missään vaiheessa esittänyt selvitystä siitä, että se olisi ennen suorahankintaa kartoittanut markkinoita ja arvioinut objektiivisesti sitä, onko

¹¹ Muu päätös 2250/2025, diaarinumero 915/2024.

¹² MAO:537/2025, diaarinumero 676/03.04.04.00.05/2024.

KKV/21/14.00.60/2026
23.4.2026

markkinoilla muita palveluntuottajia, jotka olisivat kyenneet toteuttamaan hankinnan kohteena olleet palvelut. Tämän takia hankintalain mukaisen teknisen syyn edellytykset eivät täytyneet ja vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluita koskevan sopimuksen hankinnassa oli viraston arvion mukaan kyse laittomasta suorahankinnasta.

KKV laati asiassa hankintalain 141 §:n mukaisen seuraamuksia koskevan esityksen markkinaoikeudelle, jossa se esitti, että markkinaoikeus määrää Rovaniemen kaupungille 40 000 euron seuraamusmaksun hankintalain vastaisesta suorahankinnasta.

Markkinaoikeus katsoi, että virastolla oli ajallinen toimivalta esityksen tekemiseen. Markkinaoikeus kiinnitti huomiota ensinnäkin siihen, että vuoden 2024 hankintaa koskevassa päätöksessä tai sopimuksessa ei yleisten viittausten ohella ollut esitetty nimenomaisesti, että kyseessä olisi vuoden 2010 päätökseen ja vuoden 2011 sopimukseen perustuva hankinta eikä selostettu hankinnan suhdetta yli 10 vuotta vanhaan puitejärjestelyksi väitettyyn hankintaan. Markkinaoikeus totesi, että oli osoitettavissa useita seikkoja, jotka puhuivat sen puolesta, että vuosina 2010 ja 2011 toteutettua hankintaa ei ole voitu pitää sellaisena puitejärjestelynä, johon vuoden 2024 hankinta olisi voinut hankintäsäännösten mukaisesti perustua. Markkinaoikeus kiinnitti huomiota vuoden 2011 sopimuksen toistaiseksi voimassa olevaan keston ja sen keskeisten ehtojen yleisluontoisuuteen ja siihen, että puitejärjestelyssä ei ollut määrätty palvelujen enimmäismäärästä, jonka ylittyessä sopimus olisi menettänyt merkityksensä puitejärjestelynä. Vuoden 2024 hankinta tuli katsoa vuoden 2011 hankinnasta erilliseksi hankinnaksi, josta oli päätetty ajankohtana, jolloin hankintalain 15. luvun mukaiset säädökset KKV:n hankintojen valvonnasta olivat olleet voimassa. Edelleen markkinaoikeus katsoi, että asiassa saadun selvityksen perusteella hankintalaissa säädetyt edellytykset vuoden 2024 hankinnan tekemiselle suorahankintana eivät täytyneet. Markkinaoikeus määräsi kaupungille asiassa 40 000 euron seuraamusmaksun.

3.4.3 Vuonna 2025 tehdyt hankintalain 141 §:n mukaiset markkinaoikeusesitykset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei vuonna 2025 tehnyt yhtään hankintalain 141 §:n mukaista esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi.