

29.4.2026

## Asia

Hankintojen valvonta: Kemijärven kaupungin vakuutuspalvelujen hankinnat

## Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Kemijärven kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 8.7.2025 pyytänyt asiassa selvitystä Kemijärven kaupungilta, joka on toimittanut pyydetyt selvitykset virastolle 1.9.2025. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 11.11.2025 ja 23.1.2026. Kemijärven kaupunki on toimittanut vastaukset lisäselvityspyyntöihin 16.12.2025 ja 9.2.2026.

## Ratkaisun perustelut

### Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä myös "hankintalaki") 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) on annettu tehtäväksi valvoa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista.

KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Laittomien suora hankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suora hankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suora hankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

29.4.2026

## Asiaselostus

Kemijärven kaupunki (jäljempänä myös "kaupunki" ja "hankintayksikkö") on hankkinut vakuutuspalveluja kilpailuttamatta If Vahinkovakuutus Oyj, Suomen sivuliikkeeltä (jäljempänä myös "If"). Hankintojen arvo (alv 0 %) on vuonna 2024 ollut yhteensä 134 960,46 euroa ja vuonna 2025 yhteensä 122 883,09 euroa. Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia, eikä niistä ole myöskään tehty kirjallisia hankintapäätöksiä.

### Kemijärven kaupungin selvitys

Kemijärven kaupungin antaman selvityksen mukaan Ifiltä hankitut vakuutuspalvelut ovat kattaneet kaikki kaupungin lakisääteiseen toimintaan liittyvät vakuutuslajit. Näitä ovat julkisyhteisön vastuuvakuutukset, henkilövakuutukset, omaisuusvakuutukset, ajoneuvovakuutukset sekä työtaturmavakuutukset. Kaupunki on todennut, että se hankkii vakuutuspalvelut aikaisempaan sopimukseen liittyen. Kaupungin tietojen mukaan vakuutuspalvelusopimukset liittyvät Vakuutusosakeyhtiö Yritys-Sammon kanssa tehtyyn toistaiseksi voimassa olevaan vakuutussopimukseen. Kaupunki on toimittanut selvityksensä liitteenä Vakuutusosakeyhtiö Yritys-Sammon kanssa vuonna 1999 tehdyn tapaturmavakuutussopimuksen. Kaupunki on kyseisen sopimuksen lisäksi toimittanut luettelon kaupungin vakuutuskirjoista eli vakuutussopimuksista sekä kaupungin tällä hetkellä voimassa olevat vakuutuskauden 1.1.2026-31.12.2026 vakuutussopimukset.

Kaupungin selvityksessä on todettu, että palveluita ei ole kilpailutettu viime vuosina, vaan käyty neuvottelut ja vakuutusten läpikäynti palveluntuottajan kanssa vakuutusmuutosten osalta. Kaupungilla ei ole tietoa nykyisen hankintalain voimassaollessa tapahtuneista vakuutuspalvelujen kilpailutuksista. Kaupungin nykyisillä viranhaltijoilla ei ole tietoa myöskään siitä, milloin eri vakuutuslajeja koskevia palveluita on Ifiltä ryhdytty hankkimaan. Eri omaisuuksien vakuutuksia on hankittu silloin, kun omaisuus on tullut tai hankittu kaupungin haltuun tai omistukseen.

Kaupungin selvityksen mukaan sopimus uusiutuu vakuutuskirjojen muodossa. Vakuutuskirjoja on päivitetty vakuutuskausittain/vuosittain kaupungin toiminnassa tapahtuneiden muutosten mukaisesti. Näitä muutoksia ovat esimerkiksi henkilöstömuutokset (työntekijämäärä), oppilasmäärä, muutokset kaupungin toimitiloissa ja omaisuudessa sekä ajoneuvojen luovutukset ja hankinnat. Kaupunki on selvityksessään todennut, että sen tavoitteena on kilpailuttaa vakuutuspalvelut vuoden 2026 aikana.

## KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään.

29.4.2026

KKV:n hankintayksikön antamista selvityksistä saadun käsityksen mukaan vakuutuspalvelujen hankintoja ei ole koskaan kilpailutettu hankintalain mukaisesti.

#### Hankintasopimuksen syntyminen

Hankintalain 4 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Edellä mainittua pykälää koskevien esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, vanha hankintalaki) 76 §:ssä säädettyä.<sup>1</sup> Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisulla, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.<sup>2</sup>

Viraston asiassa saaman selvityksen mukaan hankintayksikkö ei ole tehnyt hankinnoista kirjallista hankintapäätöstä. Hankintayksikön mukaan vakuutuspalvelusopimukset liittyvät Vakuutusosakeyhtiö Yritys-Sammon kanssa tehtyyn toistaiseksi voimassa olevaan vakuutussopimukseen. Hankintayksikkö on toimittanut virastolle Vakuutusosakeyhtiö Yritys-Sammon kanssa tehdyn tapaturmavakuutussopimuksen. Kemijärven kaupunki ja Vakuutusosakeyhtiö Yritys-Sampo ovat vuonna 1999 allekirjoittaneet sopimuksen "Tapaturmavakuutussopimus Sammon yksilöllinen maksujärjestelmä". Sopimuksen mukaan Yritys-Sampo hoitaa sopimuksen perusteella kaiken tapaturmavakuutuslain mukaisen korvauksen maksamisen vakuutuksenottajan palveluksessa oleville sekä sellaisille muussa kuin työsuhteessa oleville henkilöille, joihin nähden vakuutuksenottajalla on tapaturmavakuutuslainsäädännön määräämä vakuuttamisvelvollisuus. Vakuutuskautena on kalenterivuosi. Sopimuksessa on todettu, että se tulee voimaan 1.1.2000 ja jatkuu sen jälkeen aina kalenterivuoden kerrallaan, ellei sopimuksessa tarkoitettua vakuutussopimusta ole tapaturmavakuutuslain säännösten mukaisesti irtisanottu viimeistään kolmea kuukautta ennen kalenterivuoden päättymistä. Sopimuksen mukaan sopimus koskee vakuutusta numero 0010440580.

Hankintayksikkö on selvityksensä liitteenä toimittanut virastolle luettelon kaupungin vakuutuskirjoista eli vakuutussopimuksista. Luettelossa on mainittu muun muassa vakuutuslaji, vakuutusnumero sekä vakuutuskausien alkamis- ja päättymispäivät.<sup>3</sup> Hankintayksikkö on lisäksi toimittanut kaupungin kuluvan vakuutuskauden vakuutussopimukset. Nämä ovat sisältäneet tiedot muun muassa vakuutuslajista, vakuutuskaudesta, vakuutuskauden maksusta sekä

<sup>1</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 223.

<sup>2</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 190/2009 vp), s. 51–52.

<sup>3</sup> Luettelossa on mainittu vakuutuksia vuodesta 2017 lähtien, paitsi tapaturmavakuutus vakuutusnumerolla SP0003919952, jonka osalta vakuutuskauden alkamispäiväksi on ilmoitettu 1.1.2008 ja päättymispäiväksi 31.12.2016.

29.4.2026

siitä, millaisia muutoksia vakuutukseen on tehty. Ryhmäajoneuvovakuutusta koskevan vakuutus sopimuksen voimassaolon osalta on todettu, että vakuutuksen alkamispäivä on 1.1.2008 ja että se jatkuu vuosittain. Muihin vakuutus kirjoihin ei ole sisällynyt vastaavaa mainintaa, vaan ainoastaan maininta vuoden pituisesta vakuutuskaudesta.

KKV toteaa, että virastolle toimitettu toistaiseksi voimassa oleva sopimus on koskenut tapaturmavakuutusta. Hankintayksikkö on hankkinut myös omaisuus-, ajoneuvo- henkilö-, vastuu- ja kuljetusvakuutuspalveluita. Hankintayksikön antaman selvityksen perusteella on jäänyt epäselväksi, milloin muita vakuutuslajeja koskevia palveluita on alettu hankkimaan. KKV toteaa, että näiden muiden vakuutuspalveluiden hankinnat eivät ole voineet perustua kyseiseen vuoden 1999 sopimukseen. Vaikka hankintayksikkö ei ole antanut selvitystä siitä, että vuonna 1999 solmittu sopimus olisi irtisanottu, ei myöskään uusien tapaturmavakuutusten hankinta ole viraston näkemyksen mukaan voinut perustua kyseiseen sopimukseen. KKV toteaa, että kyseinen vuoden 1999 sopimus on koskenut vakuutusta numero 0010440580. Virastolle toimitetussa vakuutusluettelossa tai vakuutuskirjoissa ei ole kyseistä numeroa vastaavia vakuutuksia. Vuoden 1999 sopimukseen ei myöskään ole sisällynyt esimerkiksi muutos- tai tarkistuslausekkeita.

Viraston asiassa saaman selvityksen mukaan sopimus uusiutuu vakuutuskirjojen muodossa, joita päivitetään vuosittain vastaamaan kaupungin toiminnassa tapahtuneita muutoksia. Hankintayksikkö on toimittanut virastolle luettelon kaupungin vakuutus kirjoista eli vakuutus sopimuksista sekä kuluvan vakuutuskauden vakuutus sopimukset. KKV katsoo, että jokainen eri vakuutuslajia koskeva vuosittainen vakuutus kirjan päivittäminen on muodostanut hankintasopimuksen hankintayksikön ja palveluntarjoajan välille.

#### Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat, ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 27 §:n 3 momentin mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä.

Hankintalain 29 §:n 1 kohdan mukaan vakuutuspalvelujen ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä maksettavia vakuutusmaksuja ja muita korvauksia.

29.4.2026

Hankintalain 30 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan säännöllisesti toistuvien tai määräajoin uudistettavien tavara- tai palveluhankintoja koskevien sopimusten ennakoitun arvon laskennassa perusteena on käytettävä viimeksi kuluneiden 12 kuukauden tai viimeksi kuluneen talousarviokauden aikana peräkkäin tehtyjen vastaavien hankintojen yhteisarvoa seuraavan 12 kuukauden aikana tapahtuvat muutokset määrissä tai arvoissa huomioon ottaen.

Kyseisen säännöksen esitöiden mukaan määräajoin uudistettavien sopimusten osalta ennakoitun kokonaisarvon laskennassa käytetään edellisen vuoden tai tilikauden vastaavien hankintojen arvoa huomioiden ne ennakoitut muutokset, joita tulevalla sopimuskaudella on odotettavissa. Esitöiden mukaan säännös perustuu luontevan hankintakokonaisuuden ajatukseen samalla tavoin kuin 31 § pilkkomiskiellosta. Hankintayksikkö voi tehdä sopimuksen vuodeksi kerrallaan esimerkiksi erilaisiin logistiikkaan, riskeihin, rahoitukseen tai muihin vastaaviin perustuvista syistä. Rahoitukseen liittyvä syy voi olla esimerkiksi, että rahoitusta on myönnetty juuri vuosi kerrallaan ja sen jatkuvuudesta ei ole varmuutta. Hankintoja ei voida kuitenkaan pilkkoa pelkästään siitä syystä, että näin vältetään hankintalain soveltuminen.<sup>4</sup>

Hankintalain 2 §:n mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon luonteva hankintakokonaisuus. Luontevan hankintakokonaisuuden arvioinnissa on lain esitöiden mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, miten suunnitelmallinen hankintayksikkö toimisi. Luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisissa hankintatoimissa.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan palveluhankintojen kansallinen kynnyсарvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 60 000 euroa.

KKV katsoo, että eri vakuutuslajeja koskevat sopimukset ovat muodostaneet luontevan hankintakokonaisuuden, sillä kyseessä on luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavat samantyyppiset hankinnat. Hankintojen arvo on vuonna 2023 ollut 117 510,09 euroa (alv 0 %), vuonna 2024 134 960,46 euroa (alv 0 %) ja vuonna 2025 122 883,09 euroa (alv 0 %). KKV toteaa, että hankintalain 30 §:n 2 momentin mukainen hankinnan ennakoitu arvo on ylittänyt edellä mainitun palveluhankintojen kansallisen kynnyсарvon ja hankinnat olisi siten tulleet kilpailuttava hankintalain mukaisesti.

#### Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.

Koska hankintayksikkö on tehnyt hankintoja valitsemaltaan palveluntarjoajalta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat Kemijärven

---

<sup>4</sup> HE 108/2016 vp, s. 121.

29.4.2026

kaupungin tekemät vakuutuspalvelujen hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suoramarkkintatoimia. Hankintayksikkö ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n suoramarkkintaperusteista.

Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin laissa mainittu suoramarkkintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suoramarkkintaperusteiden täyttyvän.

## Johtopäätös

Kemijärven kaupunki on tehdessään vakuutuspalvelujen hankintoja laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suoramarkkintoihin ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Kemijärven kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 25 §, 27 §, 29 §, 30 §, 40 §, 128 §, 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

## Muutoksenhaku

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 164 §:n perusteella tähän Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lisätietoja asiasta antaa johtava asiantuntija Emmi Silvo, puhelin 029 505 3878, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Emmi Silvo

Jakelu

Kemijärven kaupunki