



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Sanctions and Public Procurement: assessing Finland's alignment with international obligations

**Maisterintutkielman esittely**

OLLI-JUHANI PIRI  
JULKISTEN HANKINTOJEN YHDISTYKSEN KOKOUS  
20.5.2025

# Maisterintutkielma pakotteiden huomioimisesta julkisissa hankinnoissa

- Maisterintutkielma toteutettiin yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.
- Tutkielmassa arvioitiin pakotteiden huomioimisen nykytilaa julkisissa hankinnoissa, nykytilan aiheuttamia riskejä, Ukrainan sodan vaikutuksia sekä tuen tarpeita.
- Tutkielman kyselyyn vastasi 167 eri organisaation tai itsenäisen toimialan hankintatoimea. Näistä 44 % (74) oli valtion virastoja ja laitoksia, 46 % (76) kuntia tai kuntayhtymiä ja 6 % (10) hyvinvointialueita.
  - Kyselyssä 44 kysymystä pakotekäytännöistä, EU-hankinnoista, kansallisista hankinnoista, pienhankinnoista, maksusuoritteista, haasteista sekä tuen tarpeesta.
- Vastaajajoukko edustaa varovaisesti arvioituna noin 11 miljardia euroa julkisen sektorin vuotuisesta hankintavolyymista (sis. myös pienhankinnat).

# Tutkimuskysymykset

- Kuinka suomalaiset julkisen sektorin hankintaviranomaiset noudattavat pakotesäädöksiä?
- Kuinka hyvin nykyiset käytännöt, osaaminen ja resurssit ehkäisevät pakotteiden noudattamatta jättämiseen liittyviä riskejä julkisissa hankinnoissa?
- Miten Ukrainan sota on vaikuttanut Suomen pakotteiden täytäntöönpanoon julkisissa hankinnoissa?
- Mitkä esteet vaikeuttavat pakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa julkisissa hankinnoissa, ja millä toimenpiteillä täytäntöönpanoa voitaisiin tehostaa?
- Miten nykyiset julkisten hankintojen pakotekäytännöt vaikuttavat maan kykyyn noudattaa kansainvälisiä velvoitteitaan, ja miten näitä käytäntöjä voitaisiin kehittää?

# Huomio henkilö- ja sektoripakotteissa

- Maisterintutkielmassa keskityttiin kahdenlaisten pakotteiden noudattamiseen: henkilö- ja sektoripakotteisiin, joita on noudatettava rinnakkain.
  - **Henkilö- ja yhteisöpakotteissa** on kyse henkilöihin ja yhteistöihin kohdistuvista varojen jäädyttämisistä sekä matkustuskielloista. Varojen tai taloudellisten resurssien luovuttaminen näille on kiellettyä. Pakotelistattujen tahojen kanssa ei tule harjoittaa mitään välillistä tai välitöntä taloudellista toimintaa
  - **Sektoripakotteissa** kyse on esimerkiksi tuonti- ja vientikielloista sekä finanssitoimista, kuten pankkipalveluiden rajoituksista. Myös julkisiin hankintoihin voi liittyä sektoripakotteita, kuten tietyn arvoisten hankinta- ja käyttöoikeussopimusten teon rajaamista toimittajan kansallisuuden perusteella.

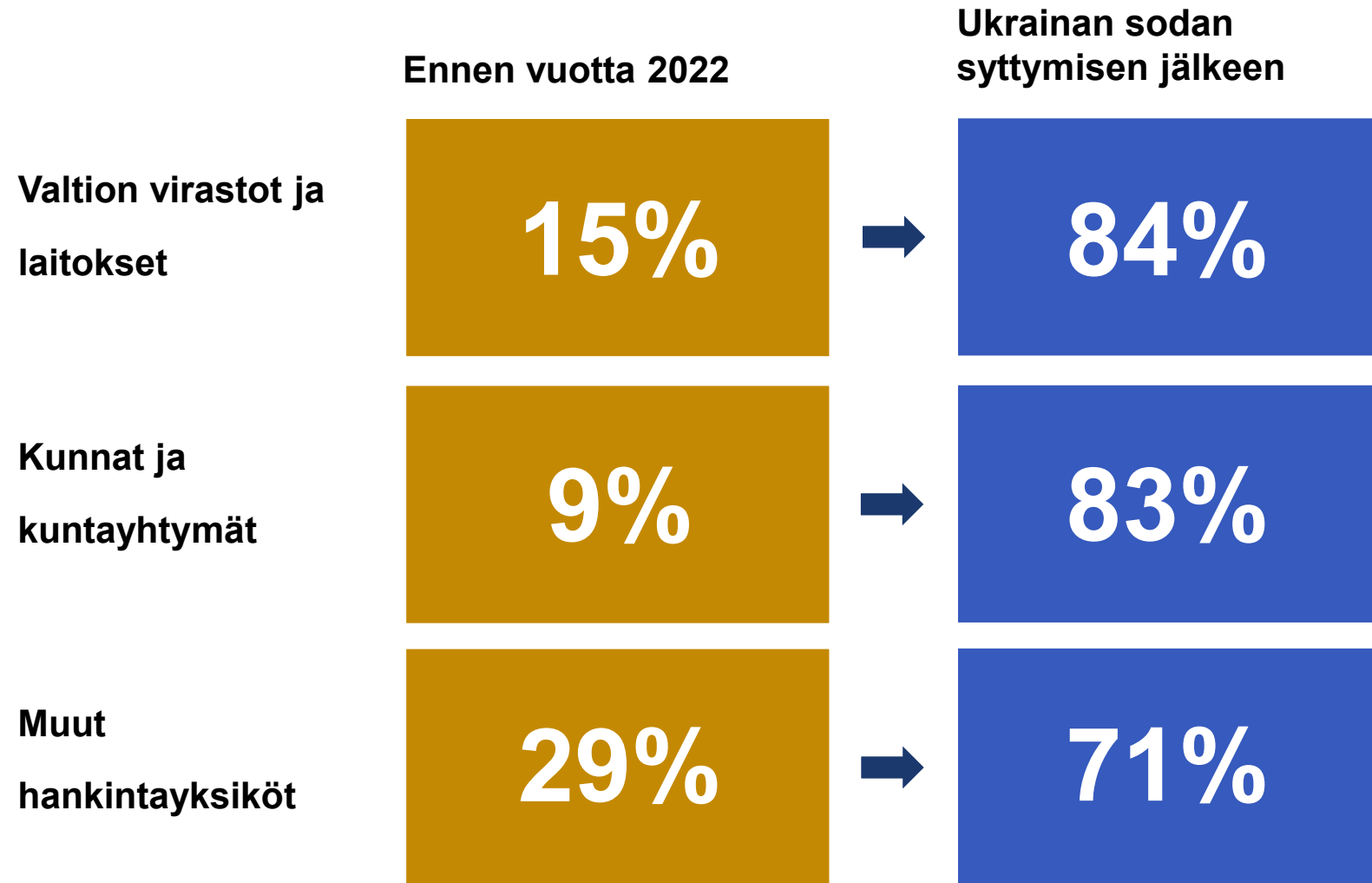
## PAKOTTEISIIN LIITTYVÄT VÄLITTÖMÄT RISKIT JULKISISSA HANKINNOISSA

VAIHE	RISKITASO	RISKIN AIHEUTTAJA
Hankinnan suunnittelu	Pieni	Ei suoraa riskiä
Kilpailutus	Pieni	Ei suoraa riskiä
Hankintapäätös	Keskisuuri	Hankintapäätös tai muu asiakirja, muttei suoraa kahden- tai monenvälistä sopimusta
Sopimuksen laadinta	Suuri	Suora kahden- tai monenvälinen hankinta- tai käyttöoikeussopimus sekä alihankinta
Sopimuskausi	Suuri	Suora käynnissä oleva kahden- tai monenvälinen sopimuskausi sekä alihankinta
Maksusuoritteet	Suuri	Suora maksusuorite toimittajalle ja mahdollinen epäsuora maksusuorite alihankkijalle

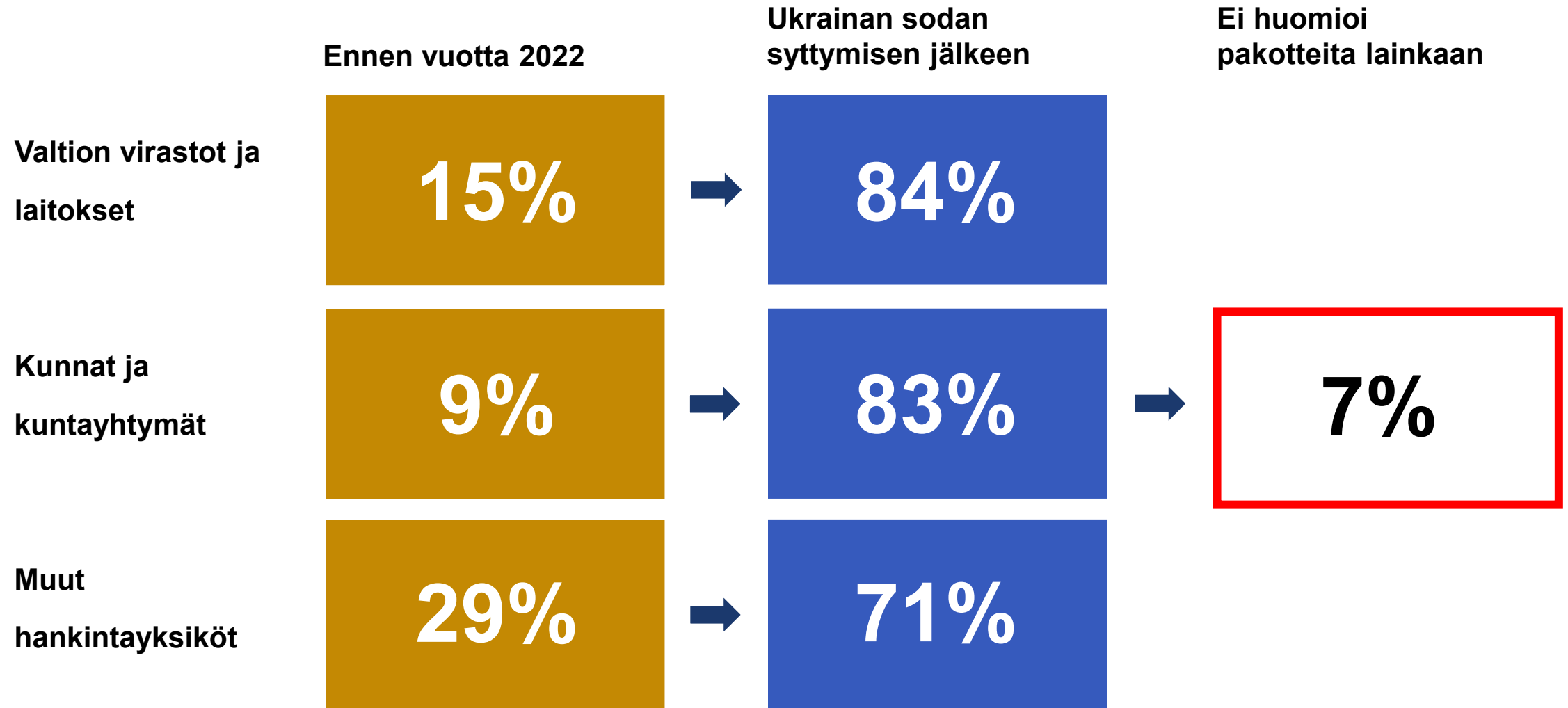
**Keskeisiä tuloksia**

The image features a solid teal background. Overlaid on this background are several thin, white, curved lines that create an abstract, flowing pattern. The lines intersect and curve across the frame, with some starting from the left edge and others from the right edge, creating a sense of movement and depth.

# Ukrainan sota paljasti rakenteellisen ongelman

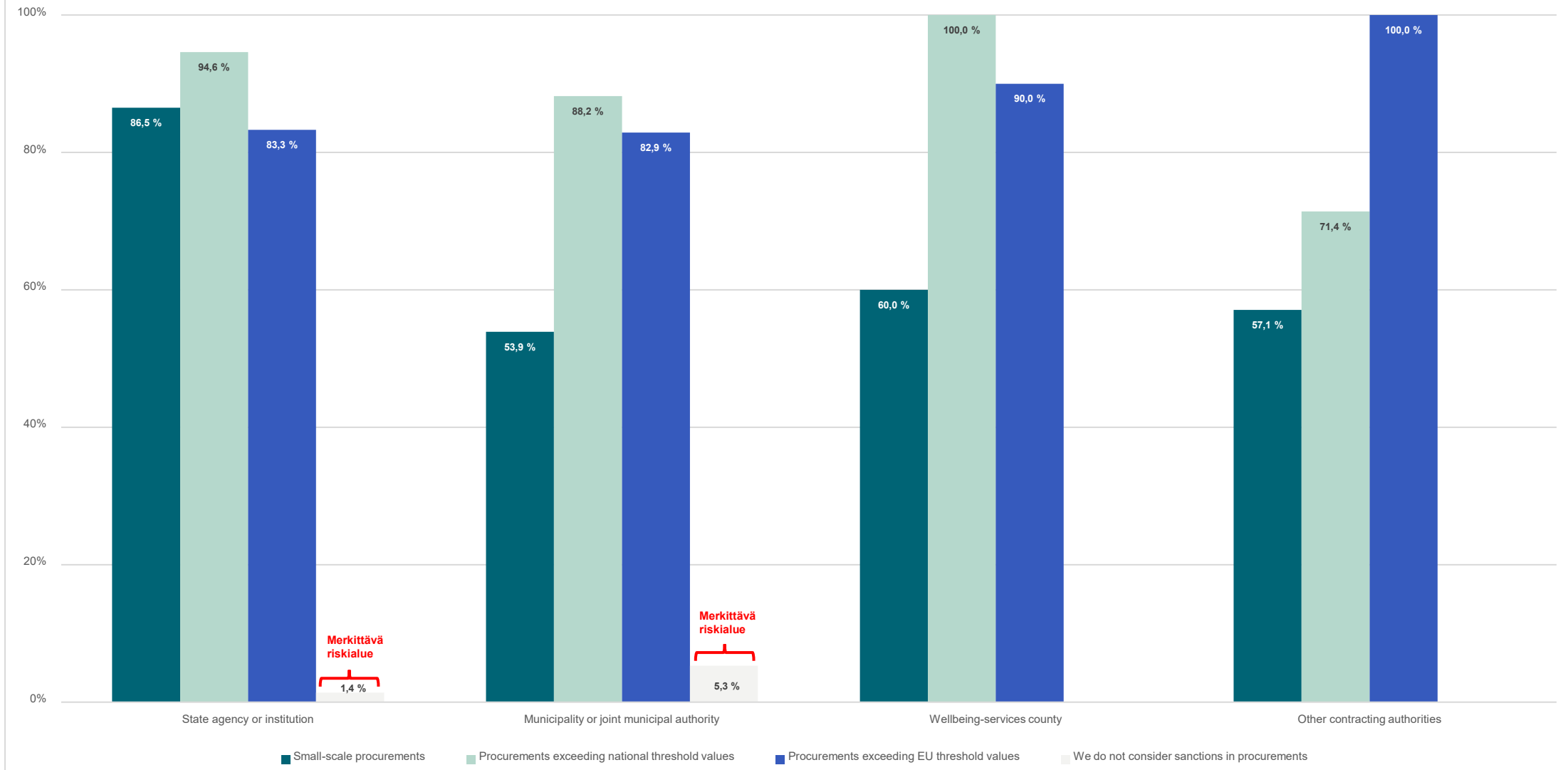


# Edeltävät ja nykyiset käytännöt muodostavat riskin

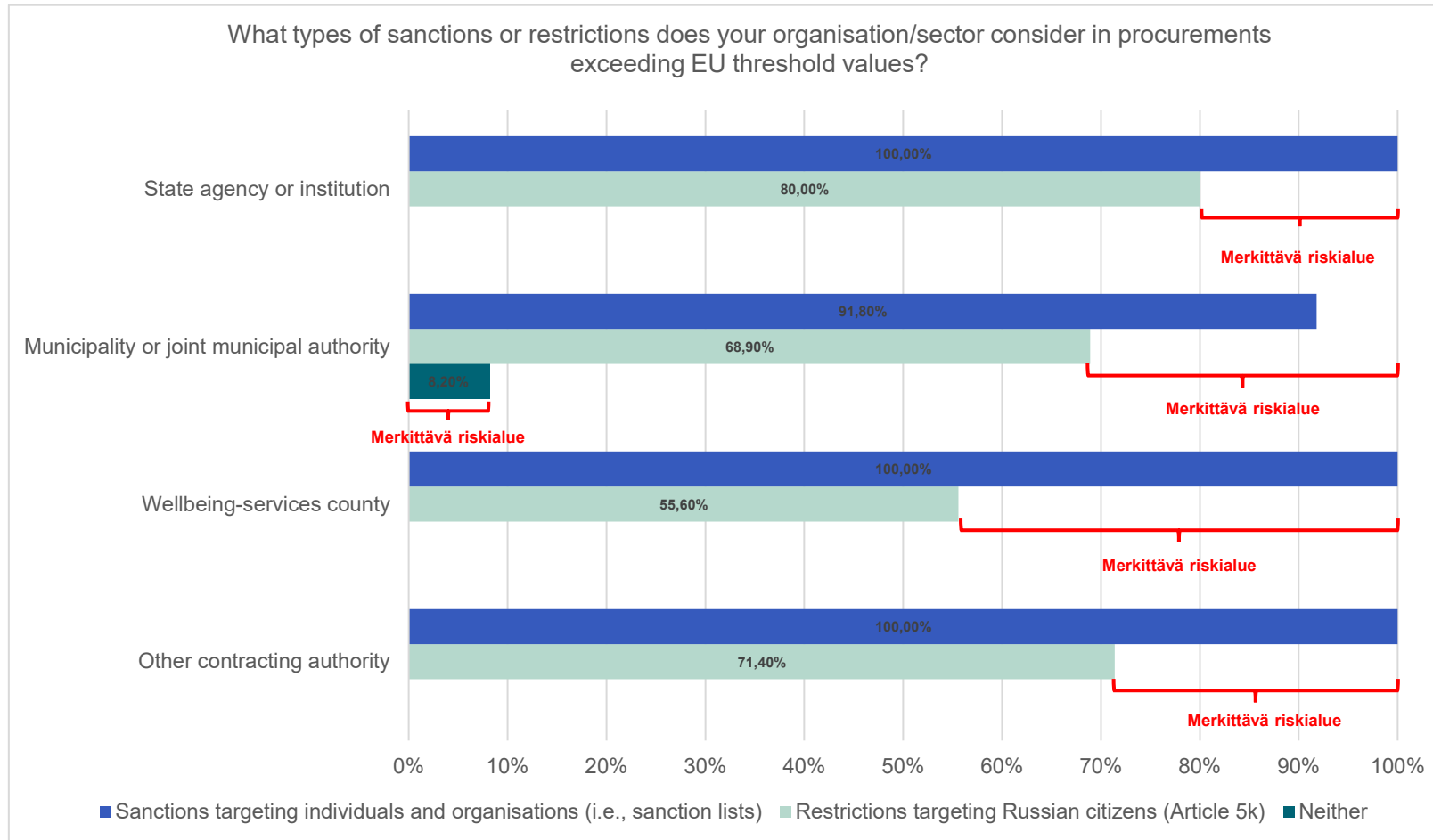


### In what types of procurements does your organisation or sector consider sanctions or restrictions at some level?

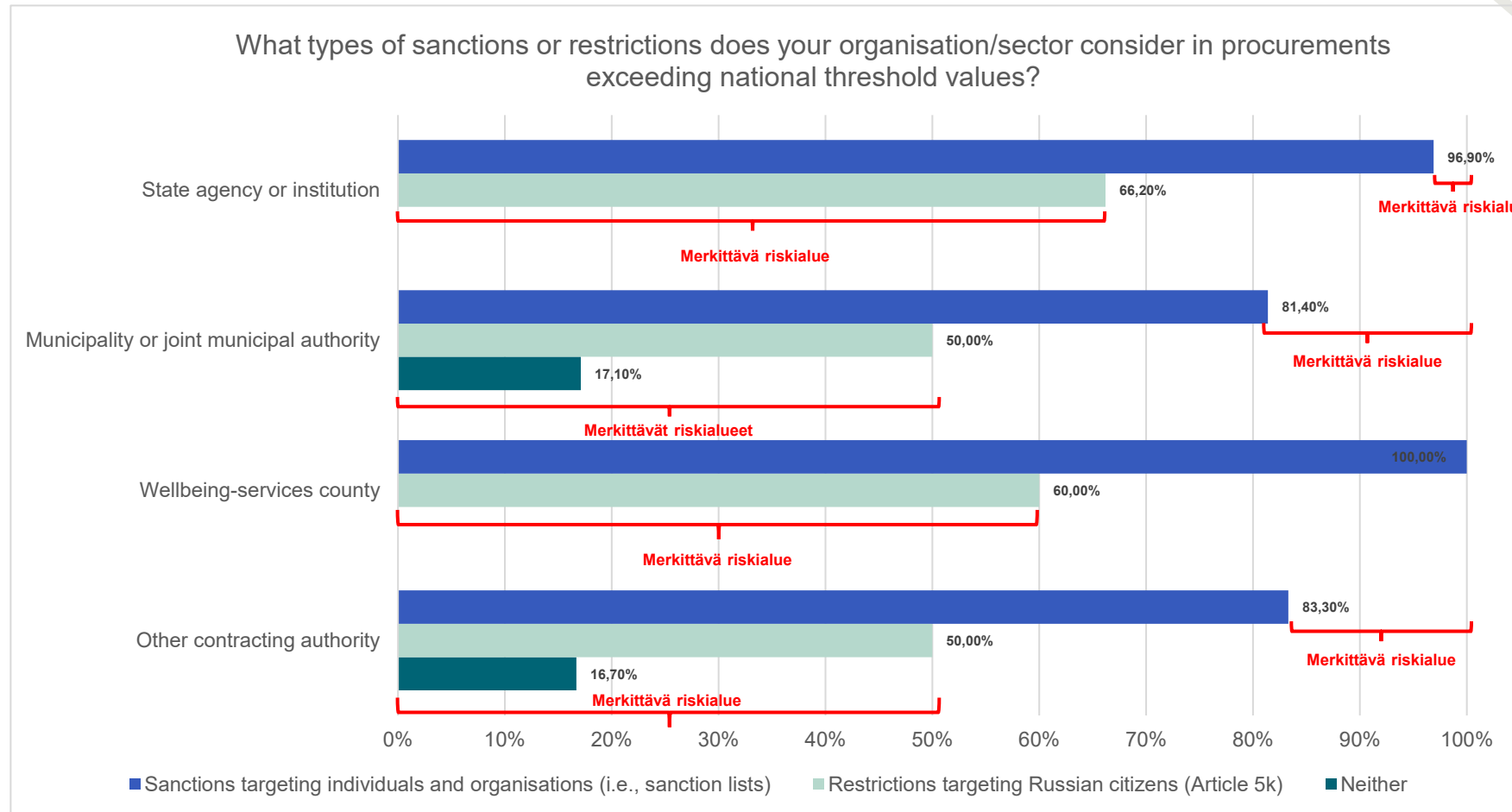
**Merkitävä riskialue**



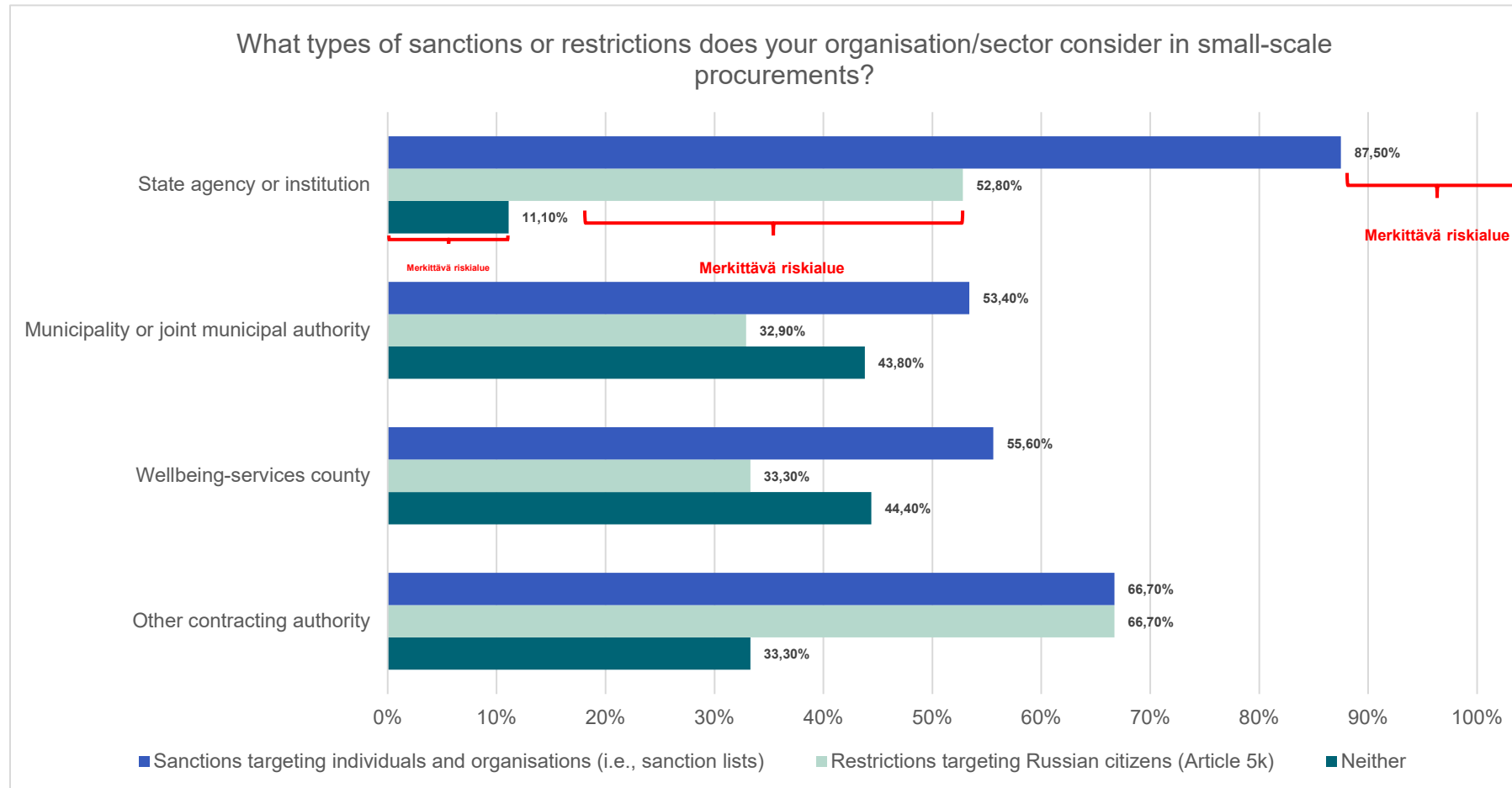
# Puutteita sektoripakotteiden huomioimisessa



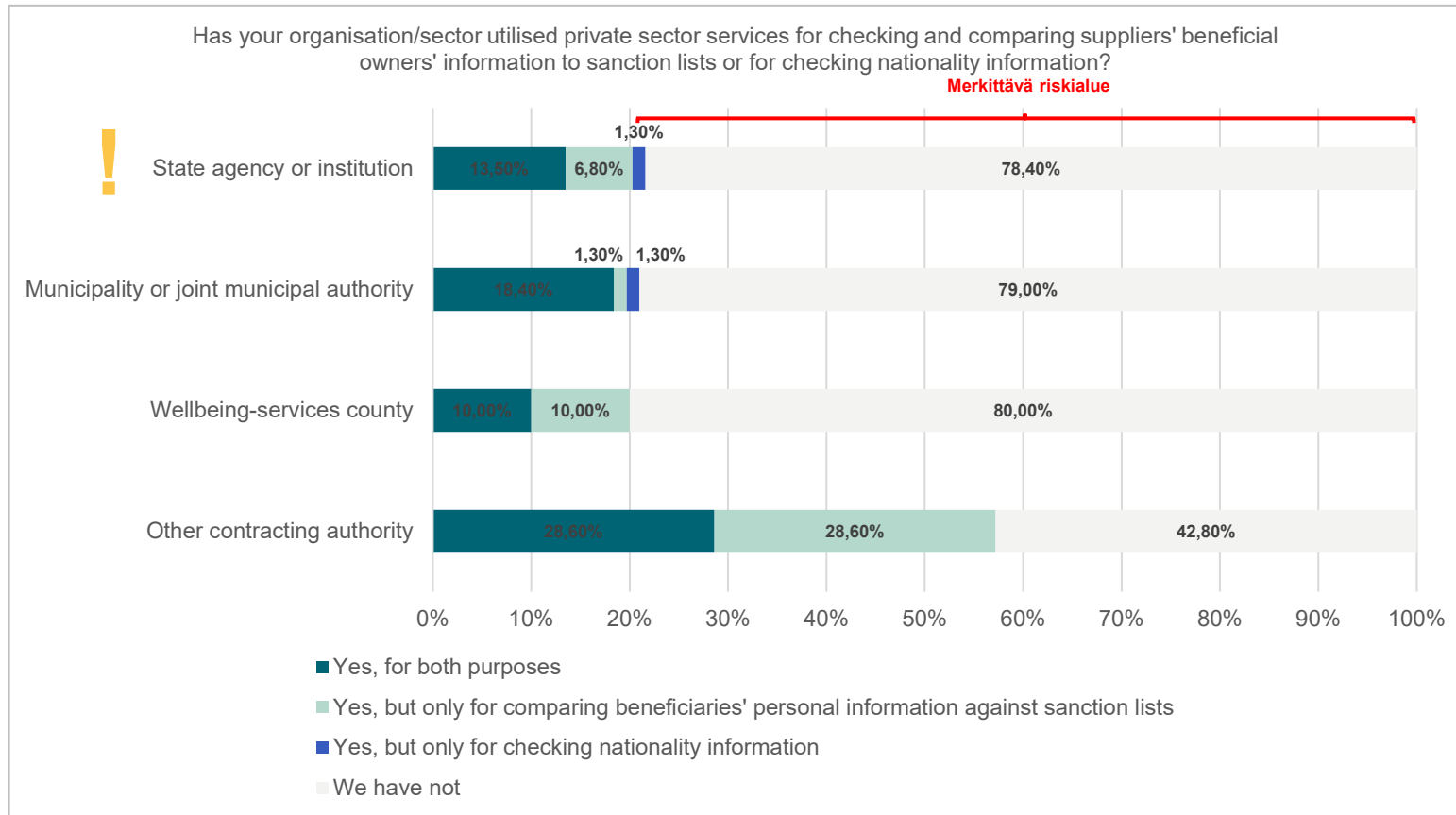
## Pakotteiden soveltamisessa puutteita ja riskejä



# Pakotteiden soveltamisessa puutteita ja riskejä

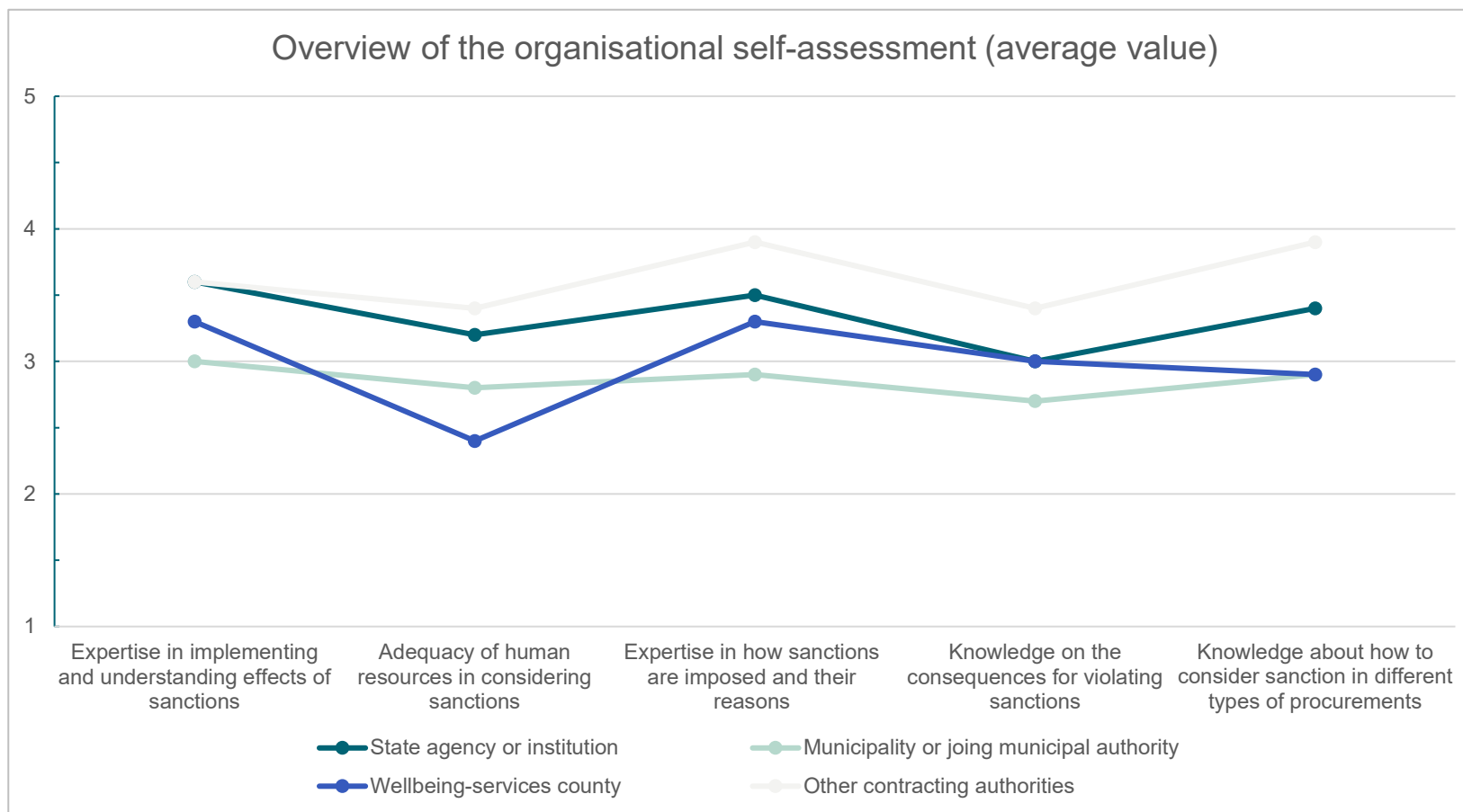


# Harva käyttää yksityisen sektorin tarjoamia pakotetarkistuspalveluja



YLEISTÄ

# Itsearviointi osaamistaso vaihtelee



# Keskeiset haasteet

1. Keskitettyjen pakotetarkistuspalvelujen saatavuus
2. Organisaation resurssitilanne
3. Kansallisten ohjeiden ja neuvonnan ymmärrettävyys ja löydettävyys
4. Oman organisaation osaamistaso

# Nykykäytännöt vaihtelevat ja ontuvat

- Toimijoilla on paljon hajontaa pakotteiden huomioimisen tasossa oli kyse sitten käytännöistä, resursseista tai itsearvioidusta osaamistasosta.
- Pakotteiden huomiointi painottuu hankinnan elinkaaren alkuun ja vastuu pakotteista siirretään usein toimittajalle (vakuutukset, sopimusehdot). Huomattavia riskejä liittyy siihen, että **suoria pakotetarkistuksia tehdään vähän, eikä monitorointia tehdä sopimuskaudella.**
- **Huomattavia epäselvyyksiä** liittyy siihen, missä hankinnoissa tulisi huomioida mitään pakotteita (vrt. sektoripakotteet ja pakotelistat).
- Toimiin on ryhdytty: on raportoitu tapauksia, joissa tarjoajia on jouduttu sulkemaan kilpailusta tai sopimuksia irtisanomaan (sekä sektori- että henkilöpakotteiden johdosta).
- Kaivataan keskitettyjä tietojärjestelmäratkaisuja sekä lisää ohjeita, malleja ja koulutusta. Näyttää, että valmiita malleja kyllä käytetään, jos niitä vain jokin taho tuottaa. Resurssihaaste on ilmeinen.
- Hankintayksiköt hyödyntävät vähän suoria oikeudellisia lähteitä (Finlex/EUR-lex) pakotteita koskevan tiedon hankkimisessa.
- Harva toimija tekee riskiarviointeja, joiden perusteella päätetään pakotetarkastuksista tai niiden laajuuksista.

# Arviointimalli

The background is a solid teal color. It features several thin, white, curved lines that sweep across the frame. One line starts from the left edge and curves downwards towards the bottom right. Another line starts from the bottom left and curves upwards towards the right. A third line starts from the bottom left and curves upwards towards the top right. A fourth line starts from the bottom right and curves upwards towards the top right. These lines intersect and create a sense of movement and depth.

# Arvioi organisaatiosi pakotekäytännöt

- Voit peilata hankintayksikkösi nykyisiä toimintatapoja pakoteriskien tunnistamisen ja vähentämisen viitekehysten avulla. Arvioinnin avulla pystyt kehittämään hankintayksikkösi pakotekäytäntöjä huomioiden organisaatiosi ominaispiirteet.
- Viitekehys on tiukka ja ehdoton malli julkisiin hankintoihin liittyvien pakoteriskien tunnistamiseksi ja mahdollisimman tehokkaaksi vähentämiseksi.
- Viitekehystä ei ole tarkoitettu noudatettavaksi sellaisenaan, vaan arviointiin siitä, miten hankintayksikkö voisi kehittää pakotekäytäntöjään oman organisaation resurssien ja kyvykkyyksien puitteissa.
- Arviointimalli auttaa tunnistamaan ja valitsemaan sellaisia toimia, joilla nykyisiä käytäntöjä voisi parantaa pakotesääntelyn paremmaksi huomioimiseksi.

VAIHE	RISKITASO	RISKIEN VÄHENTÄMISEN KEINOT
Hankinnan suunnittelu	Pieni	<p><b>Laadi</b> hankintayksikköillesi yhteiset ohjeet, säännöt ja riskiarviomallit pakotteiden huomioimiseen hankinnoissa</p> <p><b>Varmista</b> riittävä pakotteisiin liittyvä osaamistaso organisaatiossasi (oman organisaation ohjeet, voimassa oleva pakotesääntely, suorat oikeudelliset lähteet sekä kansalliset ja kansainväliset parhaat käytännöt)</p> <p><b>Suunnittele ja toteuta</b> riittävästi sisäistä ja ulkoista viestintää pakotteiden noudattamisesta</p>
Kilpailutus	Pieni	<p><b>Lisää</b> toimittajan pakotevakuutus osaksi tarjouspyyntöä</p>
Hankintapäätös	Keskisuuri	<p><b>Arvioi</b> hankintaan liittyvät pakoteriskit (sopimuksen arvo, tyyppi ja kohde sekä toimittajan tausta)</p> <p><b>Selvitä</b> toimittajan taustat riittäväällä laajuudella (tosiasialliset omistajat ja edunsaajat) voimassa olevan pakotesääntelyn mukaisesti</p>
Sopimuksen laadinta	Suuri	<p><b>Selvitä</b> toimittajan taustat perusteellisesti (koko hankintaketju: mukaan lukien toimittajat sekä alihankkijat sekä heidän tosiasialliset omistajat ja edunsaajat) voimassa olevan pakotesääntelyn mukaisesti</p> <p><b>Lisää</b> sopimukseen pakotteita koskevat sopimusehdot (ilmoitusvelvollisuus, vahingonkorvausehto sekä irtisanomisehto) sekä toimittajan pakotevakuutus</p> <p><b>Valmistaudu</b> neuvottelemaan sopimusehdoista tai vakuutuksen sisällöstä toimittajan organisaatiotyyppin ja riskiarvion perusteella (sopimuksen arvo, tyyppi ja kohde sekä toimittajan ja alihankkijoiden taustat)</p> <p><b>Varmista</b> säännöllisellä monitoroinnilla ja pakoteselvityksillä, että sopimus täyttää voimassa olevan pakotesääntelyn ja päivittyvien pakotelistojen vaatimukset myös sopimuskaudella</p> <p><b>Harkitse</b> pakotevakuutusten pyytämistä säännöllisesti myös sopimuskaudella</p>
Sopimuskausi	Suuri	<p><b>Varmista</b>, että maksusuoritteet päätyvät oikealle taholle</p> <p><b>Selvitä</b>, että maksusuoritteen saaja ei ole pakotteiden kohteena</p>
Maksusuoritteet	Suuri	<p><b>Varmista</b>, että maksusuoritteet päätyvät oikealle taholle</p> <p><b>Selvitä</b>, että maksusuoritteen saaja ei ole pakotteiden kohteena</p>

# Kansalliset suositukset

The background is a solid teal color. It features several thin, white, curved lines that sweep across the frame from the bottom and sides, creating a sense of movement and depth. The lines are smooth and vary in curvature, some crossing each other.

# Selvityksen suositukset kansallisiksi toimiksi

- Keskitetyn pakotelistatarkistuspalvelun perustaminen koko julkisen sektorin käyttöön
- Keskitetyn palveluntuottajarekisterin perustaminen
- Keskitetyn osto- ja sopimustietokannan perustaminen
- Aiempien sopimusten ja ostojen arvioiminen
- Julkisen sektorin hankintayksiköiden resurssitason arviointi ja parantaminen tarvittaessa
- Yhdenmukaisten mallien ja prosessien laatiminen koko julkiselle sektorille
- Nykyisten ohjeiden päivittäminen huomioimaan pakotteiden laajuus selvemmin (esim. hankintakäsikirja ja VM:n ohjauskirje)
- Suositukset tai linjaukset pakotetarkistuksen laajuudesta
- Hankintoja tekeville suunnattu pakotekoulutus
- Selkeä ohjeistus pakotteiden ja rajoitteiden soveltamisaloista
- Viestintä suorien oikeudellisten lähteiden käytöstä
- Maksusuoritusten tarkistuspalveluiden tarjoaminen koko julkiselle sektorille
- Jatkuvan viestinnän varmistaminen jo olemassa olevista ohjeista

# Yhteenvettoa

The background is a solid teal color. It features several white, curved lines that sweep across the frame. One line starts from the left edge and curves downwards towards the bottom right. Another line starts from the bottom left and curves upwards towards the right. A third line starts from the bottom left and curves upwards and then downwards towards the right. A fourth line starts from the right edge and curves upwards and then downwards towards the bottom left. These lines intersect and create a sense of movement and flow.

# Pähkinäkuoressa

- Ukrainan sodan syttymisellä on ollut merkittävä vaikutus pakotteiden huomioimiseen julkisissa hankinnoissa Suomessa, mutta sekä aiempiin käytäntöihin että **nykykäytäntöihin** liittyy merkittäviä riskejä.
- Keskeiset haasteet liittyvät osaamiseen, resursseihin, keskitettyjen tietojärjestelmäratkaisujen puutteeseen ja muuttuvaan sekä haastavaan sääntelyyn.
- Toimia tulisi tehdä sekä organisaatiotasolla että kansallisella tasolla, jotta voidaan 1) edistää yksittäisten viranomaisten lainmukaista toimintaa ja 2) pienentää sekä yksittäisille toimijoille että valtiolle laittomasta toiminnasta aiheutuvia riskejä.
- Kyseessä on *rakenteellinen* ongelma, jonka korjaaminen vaatii määrätietoisia toimia, joilla varmistetaan riittävä osaamistaso ja resurssit hankintayksiköissä. Organisaatiotason osaamisen ja resurssien arviointi on ylioptimistinen. Ongelman ratkaisu vaatii ministeriörajat ylittävää yhteistyötä ja välineitä osaamisen kehittämiseen kentällä. Osaamisen kehittäminen ei lyhyellä aikavälillä välttämättä riitä.
- Vastaava selvitys tulisi toteuttaa muissa EU:n jäsenvaltioissa 1) parhaiden käytäntöjen tunnistamiseksi ja levittämiseksi ja 2) arvoimiseksi siitä, jääkö pakotesäätely valtaosin kuolleeksi kirjaimeksi julkisten hankintojen kontekstissa, mikäli hankintaviranomaisilla ei ole kyvykkyyksiä sääntelyä noudattaa.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Lisätietoja

OLLI-JUHANI PIRI, ERITYISASIAANTUNTIJA  
VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
OLLI-JUHANI.PIRI@GOV.FI