

Korkeakoulujen Vallu-valintakoejärjestelmää koskeva hankinta vuosille 2026–28:

HANKINTALAIN 16 §:N SOVELTAMISEEN LIITTYVÄ OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

1 TAUSTA

Unifin ja Arenen vararehtorikokous teki 19.2.2025 päätöksen Vallu-valintakoejärjestelmän hankkimisesta Metropolia ammattikorkeakoulu Oy:ltä. Hankinta päätettiin toteuttaa (hankintalain mukaista toteutusta selvittämään nimetyn työryhmän esityksen pohjalta) julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 16 §:n mukaisena hankintana (hankinta toiselta hankintayksiköltä) suoraan Metropolialta, ellei asiassa myöhemmin ilmene juridisia esteitä tälle hankinnan toteutustavalle.

Yliopistojen hankintajuristit kuitenkin tunnistivat asiassa mahdollisia oikeudellisia riskejä, minkä vuoksi hankintalain 16 §:n soveltamista koskien toteutettiin pienimuotoinen lisäselvitys yliopistojuristiverkoston kautta (yliopistojen juristeja ei ollut konsultoitu asiassa ennen päätösesitystä ja vararehtorikokouksen päätöstä). Lisäselvityksen tarkoituksena oli varmistaa, että kaikki hankinnan toteutustavan valintaan liittyvät riskit ja vaatimukset on varmasti tunnistettu ja tiedostettu.

Selvityksen sekä sen jälkeen käytyjen Vallu-sopimusneuvottelijoiden (yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja Metropolian edustus) välisten keskustelujen perusteella on saatu varmistettua, että valitun hankintamallin toteutus pystytään rakentamaan juridisesti kestäväälle pohjalle, mahdolliset tulkinnalliset näkemyserot saadaan ratkaistua ja ylimääräiset riskit ehkäistyä ennakoivasti hankintasopimuksen sisällön ja rakenteen kautta.

Yliopistot ovat hankkineet Vallu-valintakoejärjestelmän käyttöoikeuden Metropolialta vuosina 2020–21 suorahankintana ja vuosina 2022–2025 sidosyksikköhankintana CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n kautta. Ammattikorkeakoulut ovat hankkineet järjestelmän aiempina vuosina suorahankintana tai hankintalain 16 §:n mukaisena hankintana. Hankintalain 16 §:n euromääräiset ulosmyyntirajoitukset johtavat siihen, että kaikkien korkeakoulujen on toteutettava hankinta saman hankintatavan mukaisesti. Hankintalain 15 §:ää ja 16 §:ää ei siis ole mahdollista soveltaa rinnakkain. Ammattikorkeakoulujen jo vakiintuneesti omana työnä koordinoitu valintakokeiden toteutustapa ja yhtenäiset valintakokeet vaikuttavat kuitenkin siten, että ammattikorkeakoulujen ei olisi mielekästä tehdä hankintaa CSC:n kautta (sisältäen ammattikorkeakouluille tarpeetonta CSC:n tuottamaa tukityötä). Toisaalta yliopistojen opiskelijavalintojen kehittämistyöryhmän tavoitteena on myös kehittää valintakokeiden toteutustapaa siten, että nyt CSC:ltä hankittu tukipalvelu voitaisiin myöhemmin toteuttaa yliopistojen omana työnä.

2 HANKINTALAIN 16 §:N SOVELTAMINEN, RISKIARVIO

Ammattikorkeakoulujen juristit ovat esittäneet jo aiemmin hankintaperusteiden oikeudellisesta vertailusta laatimansa arvioinnin (hankintalain 15 §:n mukainen sidosyksikköhankinta, hankintalain 16 §:n mukainen hankinta toiselta hankintayksiköltä tai hankintalain 40 §:n mukainen suorahankinta), jonka yhteenvedossa todetusti tämänhetkisen lainsäädännön valossa vähiten riskiä sisältyisi hankintaan sidosyksikköhankintana. Yliopistojuristien näkemys on

yhteneväinen mainitun kannan kanssa. Hankintalain 16 §:n mukaisen hankinnan toteutuksen osalta on sen sijaan syytä huomioida erityisesti tähän kappaleeseen koostetut asiat.

2.1 Hankintalain 16 §:n mukaisen hankinnan tulkinnasta ja edellytyksistä

Hankintalain 16 § 1 mom. perusteella lakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintasopimukseen, jolla hankintayksiköt toteuttavat **yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut**. Pykälässä tarkoitettuna niin kutsutun horisontaalisen yhteistyön edellytykset on luotu alun perin unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (muun muassa (tuomio 9.6.2009, komissio v. Saksa, C-480/06, EU:C:2009:357, 37 kohta; tuomio 19.12.2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym., C-159/11, EU:C:2012:817, 34 kohta ja tuomio 13.6.2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, 34 kohta).

Hankintalain 16 §:n perusteella toteutettuja hankintoja on tehty todella vähän, koska kyseistä lainkohtaa on tarkoitettu sovellettavan vain poikkeustapauksissa tiettyjen edellytysten täyttyessä. Keskeisiä vaatimuksia mainitun lainkohdan soveltumiselle (eli hankinnan toteuttamiselle siten, että siihen ei sovelleta hankintalakia) on kaikkien alla mainittujen kohtien yhtäaikainen toteutuminen järjestelyssä:

1. kyseessä on julkisyhteisöjen välinen yhteistyö, jolla varmistetaan niille **yhteisen julkisen palvelun** toteuttamiseen liittyvän tehtävän suorittaminen;
2. jossa mitään yksityistä palveluntarjoajaa ei aseteta kilpailijoihinsa nähden etuoikeutettuun asemaan; ja
3. jossa yhteistyön toteuttamista säätelevät **ainoastaan yleisen edun** mukaisten päämäärien tavoittelulle ominaiset seikat ja vaatimukset.

Oikeuskäytännössä muodostuneiden kriteerien mukaan yhteisen julkisen tehtävän hoitoon tähtäävä yhteistyö jää siten hankintasäännösten soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli edellä luetellut vaatimukset täyttyvät (tuomio 19.12.2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym., C-159/11, EU:C:2012:817, 35 kohta ja tuomio 13.6.2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, 37 kohta).

Sanotut kriteerit ovat kumulatiivisia siten, että julkisyhteisöjen välinen sopimus voi jäädä julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kysymyksessä olevan poikkeuksen perusteella ainoastaan, jos sopimus täyttää ne kaikki (tuomio 19.12.2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym., C-159/11, EU:C:2012:817, 36 kohta ja tuomio 13.6.2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, 38 kohta). Tuomioistuin on lisäksi kysymyksessä olevaa poikkeusta soveltaessaan kiinnittänyt huomiota siihen, ettei kysymyksessä olevaan poikkeusjärjestelyyn ole ryhdytty tarkoituksena kiertää julkisia hankintoja koskevia sääntöjä (tuomio 9.6.2009, komissio v. Saksa, C-480/06, EU:C:2009:357, 48 kohta).

2.2 Yleisen edun mukaisen julkisen palvelun vaatimus

Yliopistolain (558/2009) 2 § 1 mom. mukaisesti yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä ja antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta. Yliopistolain 36-36a §:ssä on säädetty opiskelijavalinnasta sekä yhteishausta ja erillisvalinnoista. Ammattikorkeakoulujen osalta puolestaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 4 § 1 mom. mukaisesti ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa

korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin. Opiskelijavalintaa koskevat, yliopistolakia vastaavat, säännökset löytyvät ammattikorkeakoululain 28-28a §:stä. On siten yksiselitteistä, että korkeakouluopetuksen antaminen ja siihen liittyvien opiskelijavalintojen toteuttaminen on laissa määritelty, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen vastuulla oleva yleisen edun mukainen julkinen palvelu.

2.3 Todellisen yhteistyön vaatimus

Vallu-hankinnan ja valintakoe-yhteistyön osalta kriittisin kohta koskee järjestelyyn osallistuvien hankintayksiköiden välistä todellista yhteistyötä ja sen osoittamista. Merkittävä huomio tulee oikeuskäytännön linjauksenkin mukaisesti kohdistaa sopimusjärjestelyyn osallistuvien hankintayksiköiden väliseen todelliseen yhteistyöhön – yhteistyö ei voi olla pelkästään rahavastikkeen antamista vaan sen tulee sisältää aitoja yhteisten ja yleisen edun mukaisten päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavia toimintoja kaikilta yhteistyön sopimusosapuolilta. Hankintalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 108/2016) 16 §:n perusteluiden mukaan lainkohdan tarkoituksena on mahdollistaa **todellinen yhteistyö hankintayksiköiden välillä** ilman, että yhteistyön toteuttamiseksi niiden olisi kilpailutettava lain mukaisesti hankintansa toisiltaan. Yhteistyöhön osallistuvien eri viranomaisten suorittamien palveluiden ei tarvitse välttämättä olla samanlaisia, vaan ne voivat olla myös toisiaan täydentäviä. Lainkohdassa tarkoitettua yhteistyön edellytys ei direktiivin johdanto-osan mukaan tarkoita sitä, että kaikki osallistuvat viranomaiset vastaavat pääasiallisten sopimusvelvoitteiden suorittamisesta, kunhan ne ovat sitoutuneet tekemään osansa kyseisen julkisen palvelun suorittamisesta yhteistoiminnassa. Lisäksi direktiivin johdanto-osan mukaan **vain yleiseen etuun liittyvät näkökohdat saisivat ohjata yhteistoiminnan toteuttamista sekä siihen sisältyviä hankintaviranomaisten välisiä varojen siirtoja**.

Kaikilla hankintaviranomaisilla on velvollisuus soveltaa hankintoja koskevia unionin oikeuden sääntöjä silloin, kun siinä säädetty edellytykset täyttyvät. Näin ollen kaikkia hankintalain määrittelemän kilpailuttamisvelvoitteen soveltamiseen tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti (ks. esimerkiksi tuomio 8.5.2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, 22 ja 23 kohta oikeustapaussuhteiksi).

Unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa (*Trstenjakin* 23.5.2012, C-159/11 *Lecce ym.*, EU:C:2012:303, 75 kohta) on arvioitu, mitä tarkoitetaan yhteistyöllä yhteisen julkisen tehtävän hoitamiseksi. Ratkaisuehdotuksen mukaan yhteistyön osalta ei riitä, että kyseisen julkisen palvelun hoitamiseen liittyvä oikeudellinen velvoite koskee vain toista yhteistyöhön osallistuvaa viranomaista, jos toinen viranomainen toimii vain täytäntöönpanoapuna, joka hoitaa tämän tehtävän saamansa toimeksiannon nojalla.

Periaatteessa sallittuun yhteistyöhön riittää kuitenkin se, että toinen osapuoli tekee pelkkiä ns. liitännäistoimintoja, joilla edistetään varsinaisen julkisen palvelun toteutumista (*Unionin tuomioistuimen ratkaisu C-796/18, Stadt Köln*). Oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintaviranomaisten välinen yhteistyö voidaan jättää julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle silloinkin, kun yhteistyö koskee sellaisten julkisten palvelujen liitännäistoimintoja, joita kunkin yhteistyöhön osallistuvan on – vaikka erikseen – tarjottava, kunhan nämä liitännäiset toiminnot edistävät kyseisten julkisten palvelujen tosiasiallista toteuttamista.

Yliopistojen osalta on kiinnitettävä lisäksi erityishuomiota siihen, että todellinen yhteistyö tulee osoitetuksi tilanteessa, jossa osa valintakokeen toteutuksen tukipalvelusta ostetaan myös

tässä hankintamallissa CSC:n kautta yliopistojen ja CSC:n puitesopimuksen alla tehtävänä palvelutilauksena.

2.4 Ulosmyyntirajoitukset, avoimuusilmoitus ja sopimusjärjestely

Hankintalain 16 § 1 mom. asettaa euromääräiset rajoitukset yhteistyön piiriin kuuluvan palvelun myynnistä järjestelyn ulkopuolisille tahoille: yhteistyön edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten. Hankintalain 16 § 2 mom. mukaista korkeampaa prosenttiosuutta voidaan soveltaa, mikäli yhteistyön piiriin kuuluvissa palveluissa ei ole markkinaehtoista toimintaa. Markkinaehtoista toimintaa ei katsota olevan eikä prosentuaalista rajoitusta sovelleta silloin, kun hankintayksiköt ovat julkaisseet asiasta ns. avoimuusilmoituksen tai hankintalain 15 § 4 mom. vastaavasti (HE 108/2016 perustelut), kun muiden kuin määräysvaltaa sidosyksikköön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liiketoiminnan arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Hankintalain 16 §:n 3 mom. mukaan puolestaan 1 momentissa tarkoitettua sallitun sopimuspuolten ulkopuolisille suuntautuvan myynnin prosentuaalista *rajoitusta ei sovellettaisi silloin, kun muille kuin sopimuksen osapuolille tuotettujen ja yhteistyön piiriin kuuluvien palvelujen arvo on alle 100 000 euroa vuodessa.*

Em. lainkohdista on olennaista huomioida tätä järjestelyä ajatellen kolme seikkaa:

- 1) Metropolia ei ole edeltävien kolmen vuoden aikana myynyt Vallu-valintakoepalvelua muille kuin ammattikorkeakouluille ja yliopistoille, joten hankintalain 16.2 §:n mukaisesti markkinaehtoista toimintaa ei katsota olevan eikä avoimuusilmoituksen julkaisemista vaadita;
- 2) Metropolian tulee sopimusteitse sitoutua siihen, että se ei tulevan sopimuskauden, vuosien 2025–2028 aikana tule myymään sopimuksen piiriin kuuluvaa palvelua muille kuin sopimuksen osapuolille eli yliopistoille ja ammattikorkeakouluille (hankintalain 16.3 §); ja
- 3) hankinnasta on tehtävä yksi yhteinen sopimus (hankintalain suora viittaus yhden sopimuksen osapuoliin), jonka osapuolina kaikki yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat – ei siis kahta erillistä yliopistojen ja Metropolian sekä ammattikorkeakoulujen ja Metropolian välistä sopimusta tai kahdenvälisiä, sisällöltään identtisiä hankkivan korkeakoulun ja Metropolian välisiä sopimuksia.

Yhteinen pääsopimus voi olla rakenteeltaan puitesopimustyyppinen (sektorikohtaiset liitteet tai palvelukuvaukset sen alla), kunhan pääsopimuksen sisällössä kuvataan riittävän yksityiskohtaisella tasolla kaikkien sopimusosapuolten välinen yhteistyö valintakokeiden toteutuksessa. Tämä sisältää sen, että tuotettavan palvelun kuvaus ei voi olla ainoastaan yksisuuntainen (Metropolian muille korkeakouluille tuottama Vallu-valintakoepalvelu), vaan sopimukseen on kirjattava yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen (ml. Metropolia) yhteisen valintakoe-yhteistyön sisältö siten, että todellinen yhteistyö tulee kuvatuksi ja Metropolian osalta sen saama hyöty järjestelystä muutoinkin kuin siirtyvänä rahavastikkeena voidaan selkeällä tavalla osoittaa.

3 YHTEENVETO

Hankinnan toteutukseen hankintalain 16 §:n mukaisena hankintana sisältyy erityinen perusteluvelvoite ja lainkohtaa voidaan soveltaa ainoastaan tilanteissa, joissa hankintadirektiivissä ja sitä koskevassa unionin oikeuskäytännössä mainitut nimenomaiset edellytykset täyttyvät. Kyseessä on kaikkien korkeakoulujen yhteinen hankinta, joka paitsi euromääräisen kokonaisarvonsa, mutta myös aiheeseen liittyvän mielenkiinnon vuoksi on omiaan aiheuttamaan ulkopuolista kiinnostusta – etenkin, kun hankintoja koskevien, julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen määrä on muutenkin noussut merkittävästi edeltävän vuoden aikana. Näin ollen on kriittistä, että hankinnan toteutuksessa kiinnitetään huomiota ennakoivasti valitun hankintamallin perusteluihin ja rakennetaan asiaa koskeva sopimuskokonaisuus siten, että se osoittaa aukottomasti korkeakoulujen (ml. Metropolia) välisen todellisen yhteistyön opiskelijavalintakokeiden eli yleisen edun mukaisen julkisen palvelun tai sen osan toteuttamiseksi. Sopimukseen tulee siten sisällyttää sekä vaadittavat taustaperustelut hankintalain 16 §:n soveltamisedellytysten tiedostamisesta ja täyttymisestä että selvitys yhteistyön sisällöstä sopimusta edeltävinä vuosina sekä tulevalla sopimuskaudella (todellisen yhteistyön olemassaolo ja osoittaminen kriittistä).

Yhteenvedon laatija: Lakimies Laura Aivio / Itä-Suomen yliopisto

Yhteenvedo on laadittu yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lakimiesten esiin nostamien näkemysten ja perusteluiden pohjalta.