

LAUSUNTO TALOUSVALIOKUNNALLE

Asia:

HE 2/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 2/2026 vp. Esitän talousvaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Käsittelen seuraavassa hallituksen esitykseen liittyviä kysymyksiä 1. lakiehdotuksen perusteella. Huomioni koskevat myös 2. lakiehdotusta siltä osin kuin siihen esitetään vastaavaa sääntelyä.

Hallituksen esitys sisältää useita muutosehdotuksia hankintalakiin. Pääosiltaan muutoksille on olemassa perusteensa. Muutosten taustalla on vuonna 2016 säädetyn hankintalain (1397/2016) lainvalmistelussa olleet heikkoudet ja ongelmat, joista keskeisimpinä olivat sääntelymalli, jossa hankintalain säännökset ovat suosituksenomaisia eikä hankintalakia sovitettu yhteen hallinnon yleislainsäädännön kanssa. Tältä osin esimerkkinä voidaan esittää hankinnan osiin jakamista koskeva säännös, jonka noudattamatta jättämisestä hankintayksikölle ei säädetty mitään seuraamuksia. Hankintalain valmistelussa ei huomioitu hallinnon yleislakien vaikutusta viranomaisina toimiviin hankintayksikköihin, jolloin sääntely jäi aukolliseksi ja ristiriitaiseksi suhteessa esimerkiksi kielilakiin (423/2003) ja hallintolakiin (434/2003) nähden. Talousvaliokunta onkin mietinnössään TaVM 12/2021 vp kiinnittänyt huomiota hankintalain muutostarpeisiin.

Hallituksen esityksen sisältö on myös jossain määrin ristiriidassa voimassa olevan hankintalain kanssa. Esimerkiksi sivulla 13 todetaan, että ”Hankintalaissa on kuitenkin **eräitä suosituksia**, joilla pyritään edistämään laadukkaita ja kustannustehokkaasti toteutettuja hankintoja”. Niin ikään sivulla 37 todetaan, että hankintalain 12 luvussa olisi säädetty hankintakohteen laatuvaatimuksista ”suosituksina”. Kuitenkin esimerkiksi hankintalain 12 luvussa olevassa 108 §:ssä on säädetty ehdottomaan muotoon niistä seikoista jotka ”on otettava huomioon” palvelujen käyttäjien tarpeista, kun hankintayksikkö tekee palveluhankintoja. *Yleisenä lähtökohdana voidaan pitää sitä, että laissa säädetään edusta, oikeuksista ja velvollisuuksista ja niiden toteuttamisessa noudatettavasta menettelystä sekä julkisen vallan käytöstä. Toimivaltainen viranomainen voi antaa lain täytäntöönpanon yhteydessä ei-sitovaa informaatio-ohjausta toimivaltansa puitteissa* (ks. PeVL 6/2003 vp, PeVL 20/2004 vp ja PeVL 30/2005 vp, PeVL 5/2013 vp). Lainsäädäntöä tai suoria esitöitä ei pitäisi käyttää oppaina, suosituksina tai ohjekirjoina.

Edelleen hallituksen esityksessä (s. 39) todetaan, että ”Hankintayksiköt eivät kuitenkaan noudata lakisääteistä jälki-ilmoituksen julkaisuvelvoitetta”. *Kuitenkaan hankintalain 131 §:ssä ei ole säädetty suorahankintojen julkaisuvelvoitteesta, vaan säännös kirjoitettu sallivaan muotoon* ”hankintayksikkö voi hankintapäätöksen jälkeen toimittaa julkaistavaksi suorahankintaa koskevan ilmoituksen ennen hankintasopimuksen tekemistä”. *Säännös ei siten velvoita ilmoituksen tekemiseen suorahankintatilanteissa.* Sinällään hallituksen esityksessä kuvataan suorahankintojen ilmoittamiseen liittyvät ongelmat. Ilmoittaminen palvelee keskeisesti markkinoiden omavalvontaa. Alalla toimivat yritykset voivat saada tietoa tehdystä suorahankinnoista lähinnä suorahankintailmoituksen perusteella. Jos ilmoitusta ei julkaista, yritykset eivät voi käyttää oikeussuojakeinoja, kuten valitusmahdollisuutta markkinaoikeuteen tai toimenpidepyynnön tekemistä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Hankintalakiin onkin aikanaan muodostettu sääntelyä, jotka ovat sisältäneet jo lähtökohdiltaan mahdollisuuden siihen, ettei markkinoiden omavalvonta toimi julkisissa hankinnoissa. Tähän epäkohtaan ilmoittamisvelvollisuutta

koskeva muutos on perusteltua ja välttämätöntäkin markkinoiden tosiasiallisen valvonnan mahdollistamiseksi. Vastaava ongelma on ollut myös siinä, että valvontaviranomaisena toimiva Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole saanut kattavaa tietoa suorahankintojen toteuttamisesta. Siten muutokselle on olemassa painavat perusteet, joskin hallituksen esityksessä tätä perustellaan enemmänkin tilastollisilla ja raportointiin liittyvillä perusteilla.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuksien ja hyvän lainvalmistelutavan kannalta on tärkeää, että hallituksen esityksen sisältö laaditaan huolellisesti ja esityksen sisällössä käytetty sanamuodot ovat harkittuja, koska niillä voi olla vaikutuksensa yhtäältä eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöön ja toisaalta lain tulkintaan. Tältä osin nyt lausuttavassa hallituksen esityksessä olisi ollut parantamisen varaa. Onkin valitettavaa, ettei valtioneuvostossa ole riittävää hallituksen esitysten tarkastukseen panostavaa resursointia (ks. tästä myös PeVM 6/2025 vp, kappale 14), joka näkyy myös nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen sisällössä.

2. Lain tavoitesäännöksellä säätäminen ja sallivan sääntelyn käyttö hankintamenettelyn ohjauksessa

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutosta hankintalain tavoitteita kuvaavaan 2 §:n sisältöön. Hankintalain tavoitesääntely on voimassa olevassa laissa poikkeuksellisen laaja. Lähtökohdiltaan tavoitesäännökset eivät ole oikeudellisesti sitovia ja hyvää lainvalmistelutapaa ohjaavassa lainkirjoittajan oppaassa suhtaudutaan tällaiseen tavoitesääntelyyn pidättyväisesti. Tavoitesääntely ohjaa lähinnä laintulkintaa eikä tavoitesääntelyssä pitäisi olla aineellista sääntelyä. Hankintalaki sisältää tällä hetkellä pitkän luettelon tavoitteita taloudellisuudesta, laadusta ja suunnitelmallisuudesta sekä lainsäädäntöön lähtökohdiltaan kuulumatonta oikeudellisesti ei-sitovaa informaatio-ohjausta puitejärjestelyjen ja yhteishankintojen käytöstä. Nyt lausuttavana olevalla muutoksella pykälän 1 momenttiin lisättäisiin julkisten hankintojen tavoitteeksi, että ne olisivat ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäviä. Lisäksi lain tavoitteena on huomioida huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutuminen. Lisäksi hankintojen tavoitteeksi asetetaan kustannustehokkuus. Pykälän perustelut ovat ongelmallisia, koska lisäysten sisältöä ryhdytään ohjaamaan perusteluissa eräänlaisilla aineellisilla, mutta esimerkinomaisilla kuvauksilla.

Hallituksen esityksen perusteluissa avataan ehdotettujen muutosten sisältöjä ja ryhdytään opastamaan oppikirjamaisesti, miten hankintayksiköt voivat edistää pykälään lisättäviä tavoitteita. *Kuitenkaan lakiehdotuksessa ei ole varsinaisesti uusia merkityksellisiä säännöksiä, jotka edistäisivät hankintalain uusien tavoitteiden toteuttamista. Tällaista sääntelyä voisi luonnehtia lumesääntelyksi, jolla pyritään tuomaan lakiin strategisia yleispiirteisiä tavoitteita, mutta niiden edistämiseen ei ole kuitenkaan esitetty keinoja laissa. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa ei voida lähteä säätämään lain tavoitteiden edistämisestä tai muutenkaan informaatio-ohjaamaan yksittäisen säännöksen pelkistettyä sisältöä. Perustelut eivät voi sisältää aineellista säännöksiä. Perustelut on kirjoitettu tavalla, jossa hankintayksiköille sallitaan asettaa erilaisia vaatimuksia hankinnoissa. Perustelujen sisältö vaikuttaakin klassiselta perusteluilla säätämiseltä, joka on valtiosääntöisestäkin ongelmallista.* Perustuslain 2 §:n 3 momentti velvoittaa noudattamaan julkisessa toiminnassa, kuten julkisia hankintoja toteutettaessa, tarkoin lakia. Siten lain perustelut eivät voi olla valtiosääntöisestikään julkista toimintaa ohjaavassa roolissa merkityksellisiä. Perustuslakivaliokunta onkin eräissä yhteyksissä kiinnittänyt huomiota perustelujen vaikutukseen ja niissä esitettyihin tosiasiallisiin vaikutuksiin sovellettavaan säännökseen nähden (ks. PeVL 60/2024 vp, PeVL 88/2022 vp, PeVL 6/2026 vp). *Kaiken kaikkiaan tavoitesäännös ja lakiehdotuksen muu sisältö eivät kohtaa toinen toisiaan. Tavoitesäännöksellä ei voida asettaa velvoitteita. Tavoitesäännöksellä ei myöskään voida legalisoida tehtyjä strategisia linjauksia tai piilottaa sen perusteluihin aineellista sääntelyä.*

Sääntelyn ongelmatiikkaa kuvaa hyvin myös se, että hankintalain 71 §:ssä sallittaisiin turvallisuutta ja varautumista koskevien ehtojen asettaminen. Kuitenkaan voimassa oleva lainsäädäntö ei ole näiden ehtojen asettamista kieltänyt, vaan niitä on käytetty muun sovellettavan lainsäädännön perusteella, koska muualla lainsäädännössä tähän on velvoittavaa sääntelyä. Hankintalain 71 §:n muutoksen perusteluissa jatketaan säännöksen sisällön avaamista ohjekirjamaisesti,

jolloin perustelut saavat merkityksellisen sijan pykälää sovellettaessa. Sääntelymallin ongelmallisuus on ilmeinen. Korostan myös sitä, että hankintalakia ei ole säädetty muotoon, jossa siinä kiellettäisiin erilaisten vaatimusten asettaminen hankintakohteelle, joten näiden sallimista koskevat säännökset ovat tarpeettomia.

3. Sidosyksikköhankinnat

Hallituksen esityksen keskeisin muutos liittyy sidosyksikköhankintojen edellytyksiä koskevaan muutokseen. Ehdotusta on perusteltu useiden sidosyksikköinä toimivien yritysten laajalla omistajapohjalla, joka aiheuttaa markkinahäiriöitä. Ehdotukselle on olemassa painavia perusteluita. Monissa tilanteissa sidosyksikköinä toimivat yritykset eivät varsinaisesti tuota merkittävää lisäarvoa hankinnan kohteelle, vaan ne toimivat enemmänkin hankinnan kohteen ja sopimusjärjestelyjen hallinnoijana. Varsinaisen hankinnan kohteen – tavaran tai palvelun tuottaa hankintayksikköön ja sidosyksikköön nähden kolmantena osapuolena oleva yritys. Lisäksi sidosyksikköinä toimivat yritykset ovat luoneet ristiinomistusjärjestelyjä, jotka muodostavat lähinnä hallinnollisia kustannuksia lisääviä palveluntuotantoketjuja, joissa sidosyksiköt toimivat varsinaisen palvelun tuottajana ja hankintayksikköön nähden välittävinä yksikköinä sopimushallinnollisissa asioissa. Edelleen ongelmana on hyvin laajat hankintajärjestelyt sekä epäselvät hankinnat, joissa sidosyksikön rooli jää epäselväksi, toimiiko yhteishankintayksikkönä vai palveluja tuottavana sidosyksikkönä, jolloin hankinnan luonnekin on jäänyt epäselväksi jopa markkinaoikeudelle (ks. tästä KHO 14.4.2021 t. H1266).

Nostan tässä esille erityisenä ongelmana ne sidosyksiköt, jotka tekevät tuotekehitystä. Käytännössä tuotekehityksen rahoittavat omistajina olevat hankintayksiköt jopa sellaisiin tuotteisiin, joita olisi saatavissa lähes samanlaisina kilpailuilta markkinoilta. Tällainen asetelma on muodostunut useampaan kertaan erityisesti ICT-palveluja tuottavissa sidosyksikköyrityksissä. Esimerkiksi kunnat ovat sitoutuneet maksamaan sidosyksikköyrityksensä tuotekehityskustannuksia tai maksaneet kehitettävän ohjelmiston lisenssejä suuria määriä ennen kuin ohjelmisto on ollut käyttöön otettavissa. Seuraavassa kuviossa on esitetty kaksi tuotekehitysrahoituksen kanavointia kuntien omistamille sidosyksikköyrityksille. Kuvio on esitetty Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 6/2016.



Kuvio 12: Palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmäprojektin sekä HyvisSADe-projektin määrärahan käyttöketjutus

Puolestaan valtio on rahoittanut hyvinvointialueille ICT-palveluja tuottavan sidosyksikön tuotekehitystä, jossa valtiolla tai sitä edustavalla viranomaisella ei ole ollut mitään omaa hankintatarvetta tai lakiin perustuvaa tehtävää rahoitusjärjestelyn toteuttamiseen, vaan järjestelyjä on tehty hyvinvointialueille ICT-palvelujen tuottamiseksi hyvinvointialueiden hankintatarpeita varten. Niin ikään Tieteen tietotekniikkakeskus CSC Oy:n toimintaan liittyy ongelmia, koska pääasiallisesti siltäkään valtion ei varsinaisesti tee hankintoja, vaan valtio rahoittaa nimenomaisesti yliopistolain (558/2009) 50 §:n mukaisesti yliopistojen yhteisiä menoja. Vastaava säännös on ammattikorkeakoululaissa (932/2014). Kysymys ei ole siten hankinnoista, vaan SEUT 108 artiklassa tarkoitetusta valtiontuesta, jossa valtion talousarvion määrärahoja käytetään kattamaan korkeakoulujen tietotekniikkakustannuksia keskitetysti ja CSC tuottaa korkeakouluilla palveluja suoralla valtion budjettirahoituksella. Tällöin taloudellisen vastikkeen maksajana oleva valtio tai sitä edustava opetus- ja kulttuuriministeriö ei saa hankintalain 4 §:n 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla vastasuoritusta tavarana tai palveluna, vaan saajana ovat korkeakoulut.

Edellä esitetyt ongelmat kuvastavat sitä kokonaisongelmaa, josta vain osa on nyt nostettu esille hallituksen esityksen perusteluissa. Keskeisenä ongelmana on se, että monissa järjestelyissä ei täyty paitsi sidosyksikköasemaan liittyvät EU:n oikeudesta johtuvat vaatimukset, mutta järjestelyt ovat ruokkineet epätervettä yritystoimintaa, joiden rahoittamista on tehty tuenluonteisilla järjestelyillä, joita olisi pitänyt arvioida SEUT 108 artiklassa tarkoitettuina valtiontukina.

Keskeinen arvioitava seikka muutosehdotuksessa on se, miten muutos vaikuttaa sidosyksikköyritysten sopimusjärjestelyihin sekä lähinnä kuntien ja hyvinvointialueiden asemaan.

Omaisuuuden suoja turvaa sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kiello puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 63/2002 vp, s. 2). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 33/2002 vp, s. 3, PeVL 21/2004 vp, s. 3). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 21/2004 vp, s. 3).

Ensin on syytä todeta, että Suomi voi hankintadirektiivien puitteissa säätää kansallisessa lainsäädännössä rajoituksia sellaisten hankintojen toteuttamiselle, jotka muodostavat merkittävän poikkeaman hankintadirektiivien soveltamisesta. Tällä turvataan omalta osaltaan EU:n oikeuden toteutuminen Suomessa. Omaisuuuden suojaan tai sopimusten pysyvyyteen ei voida vedota myöskään tilanteessa, jossa esimerkiksi tuomioistuimien on katsonut, että tietyllä hankintayksiköllä ei ole ollut sellaista suhdetta yritykseen, että se voisi olla sidosyksikkö. Tällöin hankintayksikkö ei voi enää hankkia sidosyksikkösuhteen puuttumisen vuoksi yritykseltä tavaroita tai palveluja. Tässä suhteessa omistussuhteen tehtävä muutos ei poikkea oikeudelliselta merkitykseltään nykytilasta, jossa tuomioistuimen tuomiolla sidosyksikköasema päättyy hankintayksikön virheellisen lainsoveltamisen seurauksena. Tässä suhteessa lakiin tehtävä muutos on ennakoitavissa oleva asia, koska siihen sisältyy myös siirtymäaikoja, jotka omalta osaltaan turvaavat omaisuuksien suoja sekä erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden viranomaisien mahdollisuuksia järjestellä hankintansa lakimuutoksen edellyttämällä tavalla. *Muutoksen siirtymäaikojen suhteen on kuitenkin syytä olla tarkkana, jotta kuntien ja hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien palvelujen tuottaminen ei vaarannu, jolloin muutoksella voi olla useita perusoikeuksiin ulottuvia vaikutuksia, kuten perustuslain 19 §:ssä säädettyyn sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen tai 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden vaatimusten toteutumiseen.*

Ehdotetulla sääntelyllä voi olla vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuun itsehallintoon. Tätä kysymystä on arvioitu hallituksen esityksen säätämisperusteluissa pääpiirteittäin. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 4 momentti puolestaan koskee hyvinvointialueita ja säännöksen mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (HE 1/1998 vp, s. 175 ja esim. PeVL 32 /2001 vp). Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp). Perustuslakivaliokunta piti aikanaan (PeVL 49/2016 vp) kunnallisen itsehallinnon kannalta merkityksellisenä ehdotuksena sidosyksikköihin kohdistuvaa ulosmyyntirajoitusta. Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotus ei merkinnyt niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa.

Hyvinvointialueiden itsehallinto on hyvin kapealaista jo lähtökohdiltaan valtion rahoituksen ja pikkutarkan ohjausjärjestelmän vuoksi. Perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2021 vp) onkin todennut, että kansanvaltaisuus ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisenä osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Edelleen valiokunta on todennut, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa. Perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2021 vp) on myös todennut sen tosiasian, että valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi.

Kunnalliseen itsehallintoon ja hyvinvointialueiden hyvin rajattuun itsehallintoon kuuluu, että ne voivat päättää paikallisiin olosuhteisiin perustuen järjestämisvastuullaan olevien palvelujen tuottamisesta kuntalain ja hyvinvointialuelain sekä järjestämisvastuuta koskevan muun sääntelyn puitteissa. Itsessään järjestämisvastuuta koskeva sääntely rajoittaa monin osin kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia järjestää palveluntuotantonsa. Rajaavana tekijänä on myös perustuslain 124 §:ssä säädettyt rajoitukset julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle.

Myös EU:n unionin oikeudesta tulee rajoituksia kunnille ja hyvinvointialueilla harjoittaa toimintaa, jossa ne toimisivat kilpailuilla markkinoilla. Tätä ilmentää mm. kuntalain 126 §:n sääntely yhtiöittämisvelvollisuudesta. Niin ikään EU:n valtioneuvoston päätökset rajoittavat kuntien mahdollisuuksia varojen käyttöön omistamiinsa yrityksiin.

Edelleen hankintalain 15 §:ssä oleva sääntely, joka johtuu suoraan hankintadirektiivin tunnusmerkeistä, rajoittaa kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia tehdä hankintoja hankintalakia soveltamatta, jos yritys, säätiö, yhdistys tai osuuskunta eivät täytä suhteessa kunnan hankintayksikköön sidosyksikön määritelmää.

Kunnilla ei ole myöskään sopimusvapautensa tai itsehallintonsa perusteella oikeutta tehdä järjestelyjä, joilla pyritään kiertämään sidosyksikön tunnusmerkkejä siten, että yritykselle luodaan osakeyhtiölakiin nähden keinotekoisia hallintoelimiä, jotka näennäisesti ohjaavat yrityksen toimintaa siten, että sidosyksikköasema täytyisi promilleluokan omistusosuuksilla. Tässä suhteessa tällaisia järjestelyjä on katsottu ”läpi sormien” oikeuskäytännössä (MAO:548/2025 ja MAO:549/2025), joka perustuu yksittäiseen EU:n tuomioistuimen ratkaisuun C-573/07.

Lakiehdotuksen muutokset mahdollistavat edelleen sen, että kunnat ja hyvinvointialueet voivat toimia omistamissaan yrityksissä omistajina ja hankkia hankintalain mukaisilla hankintamenettelyillä tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita niiltä. Muutoksessa on kysymys siitä, missä tilanteissa kuntien ja hyvinvointialueiden hankintayksikköjen on toteutettava hankintansa hankintalain kilpailuttamisvelvollisuus ja hankintamenettelysääntely huomioon ottaen. Siten sääntely ei rajoita kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallintoa. Ne voivat edelleen valita paikallisiin olosuhteisiin perustuen tarkoituksenmukaisen palvelujen tuottamistavan lainsäädännön sallimissa puitteissa. Ne voivat myös omistaa kunnan tai hyvinvointialueen toimialaan kuuluvia yrityksiä lainsäädännön sallimissa puitteissa.

Siten ehdotettu muutos tarkoittaa lähinnä muutosta osalle kunnista, joilla ei ole **tosiasiassa** sellaista sidosta yritykseen, jossa se yksin tai yhdessä muiden hankintayksikköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Omistusosuutta koskeva rajoitus ei kiellä kuntaa omistamasta jotakin yritystä promilleluokan omistusosuudella, mutta laki velvoittaisi tällaista kuntaa hankkimaan tavarat ja palvelut hankintalain menettelyjä noudattaen markkinoilta, joissa myös kunnan osaomistama yritys toimii. Toisaalta ehdotettu lainsäädäntö rajoittaa nykyisenkin sääntelyn perusteella sidosyksikköyrityksen mahdollisuuksia tarjota tuotteitaan ja palvelujaan muille kuin niille hankintayksiköille, joiden määräysvallassa yritys on. Siten jatkossa tällaiset yritykset eivät voisi toimia markkinoilla kuin rajoitetusti suhteessa niihin omistajakuntiin, jotka omistavat alle kynnysoyhtymäosuuden yritystä.

Nähdäkseni kunnalliseen tai rajattuun hyvinvointialueiden itsehallinnon ytimeen ei kuulu se, että lainsäätäjät markkinoiden toimivuuden ja EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon varmistamiseksi säätelee rajoituksia, joiden tarkoituksena on ohjata julkisten hankintojen tekemistä hankintalain soveltamisalan piirissä. Ehdotus olisi ongelmallinen, jos sääntelyllä rajoitettaisiin omistamahallinnon mahdollisuuksia yrityksessä. Puolestaan, mikä omistusosuus yrityksessä muodostaa sidosyksikkörajan, perustuu omalta osaltaan hankintadirektiivin antamiin mahdollisuuksiin säätää siitä kansallisessa lainsäädännössä sekä toisaalta poliittiseen harkintaan siitä, millä keinoilla markkinoiden toiminta julkisissa hankinnoissa turvataan sekä

pyritään tuottamaan hankinnoissa säästöpotentiaalia hankintoja kilpailuttamalla. Tältä osin en näe tarpeelliseksi arvioida omistusosuuden rajaan liittyvää kysymystä enemmälti. Totean kuitenkin sen, että sidosyksikköyritysten merkittävät hallinnolliset kustannukset vyörytetään niihin hintoihin, joita kunnat ja hyvinvointialueet maksavat tavaroista ja palveluista, joita ne hankkivat sidosyksikköyritykseltä, vaikka ne voisivat saada suoraan vastaavan tavarahan tai palvelun suoraan kilpailuilla markkinoilla toimivalta yritykseltä. Siten sidosyksikkörakenteiden purkaminen ei lisää kuntien tai hyvinvointialueiden kustannuksia pitkällä aikavälillä ja toisaalta ne voivat edelleen tehdä yhteishankintoja ja hankkia yhteishankintoihin liittyviä palveluja yhteishankintayksiköiltä.

Nähdäkseni eduskuntakäsittelyn yhteydessä tulisi vielä selvittää, onko sidosyksikkörajoitusta koskeva sääntely syytä ulottaa varmuuden vuoksi osakeyhtiöitä laajemmaksi. Lausuttavana oleva ehdotus viittaa sanamuotonsa ja erityisesti perustelujensa puolesta siihen, että rajoitussäännös koskisi yritysmuotoisia sidosyksiköjä. Kuitenkin sidosyksikköinä voi olla myös säätiöitä, osuuskuntia tai yhdistyksiä. Riskinä voidaan pitää sitä, että sidosyksikkösuhteita ryhdytään luomaan jollakin muulla oikeudellisella järjestelyllä kuin yritysten kautta.

4. Hankinnan jakaminen osiin

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi hankintalain 75 §:ää, jossa on säädetty hankinnan jakamisesta osiin. Voimassa oleva sääntely on jäänyt tehottomaksi, koska hankintalain 146 §:n 2 momentissa on säädetty rajoituksesta, jonka mukaan hankintalain 75 §:n soveltamista koskevasta ratkaisusta ei ole saanut valittaa. Muutokselle on perusteensa markkinoiden kilpailua edistävänä. Merkitystä lähinnä on sillä, että valituksen tekemistä koskeva rajoitussäännös poistettaisiin 146 §:stä. Muutosehdotus on kuitenkin kirjoitettu siten, että se sallii edelleenkin poikkeamisen pääsäännöstä, jossa lähtökohtana on hankinnan jakaminen osiin. Poikkeuksiin oikeuttavat perusteet ovat varsin yleisiä, jolloin muutos voi jäädä tavoitteisiinsa nähden vähämerkitykselliseksi ja valitusmahdollisuudetkin ovat rajallisia, koska poikkeamisperusteet ovat harkinnanvaraisia, jolloin lähinnä hallintolain 6 §:ssä säädetty harkintavallan rajoitusperusteet voivat toimia pidäkkeinä viranomaisina toimivissa hankintayksiköissä harkinnalle. *Aiheellista onkin painottava sitä, että pykälässä säädetyistä pääsäännöistä voidaan poiketa vain tosiasiallisilla perusteilla ja poikkeamisedellytyksiä on tulkittava tulkinnan yleisten oppien mukaisesti suppeasti.*

Lisäksi tällainen sääntely on ongelmallinen markkinaoikeuden toimivallan kannalta katsottuna – markkinaoikeus ei voi puuttua harkintavallan käyttöön muuten kuin hankintalain periaatteiden tulkinnan kautta ja lisäksi markkinaoikeus on pitänyt toimivaltaansa kuulumattomana tulkita esimerkiksi hallintolain säännöksiä osana hankintoja ohjaavaa sääntelyä. Siten *valitusmahdollisuus markkinaoikeuteen ei välttämättä edistä niitä tavoitteita, joita muutokselle on esitetty. Tästä syystä poikkeamisperusteita tulisi täsmentää konkreettisiin rajattuihin tilanteisiin. Tätä ei voida nähdäkseni tehdä lain perusteluissa.*

Toisena huomionarvoisena asiana on syytä kiinnittää huomiota siihen, missä ajassa hankintayksikön ratkaisusta olla jakamatta hankintaa osiin, voidaan tehdä valitus markkinaoikeuteen. Sääntelyehdotus ei edellytä, että hankinnan valmistelussa tehtävästä valmisteluratkaisusta pitäisi nimenomaisesti tehdä hankintapäätös, vaan perustelut voitaisiin ilmoittaa hankinta-asiakirjoissa tai hankintakertomuksessa. Tällä tavalla säädettyä oikeuskäytännön varaan jäisi, millä perusteella valitusaika laskettaisiin. *Tällainen ennakoitu tulkinnallinen ja aukkoisenkin sääntely tulisi ratkaista lainsäädäntövaltaa käyttämällä eikä jättää oikeuskäytännön varaan. Lakiehdotusta tulisi täsmentää siten, että valitusaika alkaa hankintailmoituksen julkaisemisesta, jolloin laissa olisi säädetty täsmällinen ajankohta valitusajalle. Hankintailmoitukseen tulisi myös liittää muutoksenhakuohje oikeusturvaan liittyvistä syistä.*

5. Hankinnan keskeyttäminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 125 §:ää ehdotetaan lisättäväksi säännökset siitä, milloin hankintayksikön on keskeytettävä hankintamenettely, jos se on saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Tällöin hankinnan keskeyttäminen johtaa joko kokonaan hankintamenettelyn päättämiseen tai uuden hankintamenettelyn käynnistämiseen. Ehdotus sisältää jälleen pääsääntöön poikkeuksia. Keskeyttämisvelvollisuutta ei olisi, jos hankintayksikkö olisi tehnyt markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin.

Säännöksen perusteluista ei ilmene, miksi juuri nämä kyseiset säännökset muodostavat poikkeamisperusteen sille, ettei hankintamenettelyä tarvitse keskeyttää yhden tarjouksen vuoksi. Esimerkiksi markkinakartoitus voi nimenomaisesti olla syynä sille, ettei tarjouksia tule kuin yksi, koska markkinakartoituksen perusteella hankintayksikkö on voinut laatia tarjouspyyntönsä siten, että vain yksi tarjoaja voi jättää tarjouksen. Hankinnan jakaminen osiin puolestaan ei ole luonteessa yhteydessä siihen, että se muodostaisi perusteen jatkaa hankintamenettelyä yhden tarjoajan tarjouksen perusteella. Tällöinkin pikemminkin keskeyttäminen pitäisi nimenomaan tehdä, jos pilkottuun hankintaan ei ole tullut kuin yksi tarjous. Tällainen asetelma indikoi tarjouspyynnössä olevan sellaisia elementtejä, jotka eivät ole saaneet aikaan kilpailua. Näillä poikkeuksilla käytännössä tehdään tyhjäksi ehdotettu pääsääntö hankinnan uudelleenkilpailuttamisesta yhden tarjouksen vuoksi. Tästäkin osin kysymys on tavoitteiden vesittävästä poikkeamista, jotka voivat muodostua lain soveltamisessa pääsäännöksi.

4.3.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti