

Tuomas Ojanen

13.3.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 2/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi¹

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia eli niin kutsuttua hankintalakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, eli niin kutsuttua erityisalojen hankintalakia, rikosrekisterilakia sekä vesihuoltolakia.
2. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavilla muutoksilla huomioitaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyvät tavoitteet. Muutoksilla lisättäisiin tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Hankintojen suunnittelua koskevilla muutoksilla edistettäisiin hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katettua.
3. Sidosyksiköitä koskevalla muutoksella niin ikään parannettaisiin julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistettaisiin alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä. Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin.
4. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevilla muutoksilla vahvistetaan turvallisuusnäkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan lainvoimainen tuomio törkeästä kirjanpitorikoksesta sekä eräistä ympäristörikoksista olisi pakollinen peruste tarjoajan poissulkemiseksi. Tämän vuoksi muutettaisiin myös rikosrekisterilakia. Lisäksi selkeytettäisiin hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamiseksi silloin, kun näihin voidaan soveltaa pakollisia tai harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.
5. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan, 17 §:n kielellisten oikeuksien, 18 §:n elinkeinovapauden, 20 §:n ympäristövastuun, ja 121 §:n kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon ja siinä sääntelykokonaisuusyhteydessä myös perustuslain 6 §:n

¹ Olen antanut Kuntaliitolle asiantuntijalausunnon käsillä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta (11.11.2025) siltä osin kuin kysymys hankintalain (1397/2016) 15 §:ään ehdotetusta sidosyksiköiden (ns. *in house*) omistuksen rajaamisesta perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon sekä hyvän lainvalmistelun kannalta.

näkökulmasta. Ehdotetun sääntelyn ei kuitenkaan arvioida muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Esitykseen sisältyy kuitenkin hallituksen mielestä "näkökulmia, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ja ehdotetun hankintalain 15 §:n sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen kannalta. Vaikka esitettyä sääntelyä pidetäänkin edellä kuvatusti ongelmattomana perustuslain kannalta, perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa siihen, voidaanko esitetyn kaltaista, kunnan sidosyksikköhankintoja kuvatulla tavalla rajoittavaa sääntelyä pitää perustuslain 121 §:n mukaisena. Erityisesti näihin näkökulmiin liittyen hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon."

Yleisiä huomioita

6. Esityksessä on yleisesti ottaen tehty varsin kattavasti selkoa ehdotettuun sääntelyyn liittyvistä EU-oikeudellisista näkökohdista. Esityksestä tältä osin ilmenevään ei ole olennaista lisättävänä.
7. On syytä kuitenkin huomauttaa siitä, että ns. sidosyksikköjen toiminta ei kaikilta osin ollut vielä 2020-luvun alkupuolella sopusoinnussa hankintalain ja sen taustalla olevan EU-lainsäädännön, sellaisena kuin se täsmentyy EU-tuomioistuimen verraten mittavassa oikeuskäytännössä, kanssa. Markkinaoikeuden ns. *Sarastia* -asiassa antama ratkaisu, jota korkein hallinto-oikeus ei nähnyt aiheutta muuttaa, kuitenkin linjasi tulkintoja EU-oikeuden mukaiseksi.

Sarastia -asiassa hyvinvointialue oli omistanut yhtiöstä vain 0,04 prosentin osuuden. Markkinaoikeuden mukaan hyvinvointialueella ei ollut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla määräysvaltaa yhtiössä, vaikka yhtiön päätöksentekomekanismeja ja -elimiiä tarkasteltiin kokonaisuutena (Ks. tarkemmin MaO 15.3.2024, 154/2024 ja KHO 8.10.2025).

8. Seuraavassa keskityn arvioimaan vain esityksessä ehdotettua muutosta hankintalain 15 §:ään.

Hankintalain 15 §:n muutosehdotus

9. Esityksessä ehdotetussa hankintalain 15 §:n 2 momentissa edellytettäisiin, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytäri- ja osakkuusyhtiöistä (jäljempänä *10% omistusvaatimus*). Esityksen mukaan ehdotuksella tavoitellaan yleisesti markkinoiden toimivuuden lisäämistä ja niiden tehokkaampaa hyödyntämistä. Tarkoituksena on esityksen mukaan lisäksi, että sidosyksiköiden käyttö vastaisi paremmin sidosyksikkösääntelyn alkuperäistä tarkoitusta, jossa oli kyse hankintayksikön sisäiseen toimintaan ja omaan työhön rinnastuvasta toiminnasta.
10. Hankintalain 15 §:n muutosehdotus olisi kansallinen, eikä perustuisi hankintadirektiiviin. Muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset säilyisivät

ennallaan. Säännöksellä ei esitysluonnoksen mukaan muutettaisi sidosyksikkömääritelmään sisältyvän määräysvallan käsitettä, eikä sen tulkintaa.

Hankintalain 15 §:n muutosehdotuksen arvioinnin lähtökohtia

11. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluistakin ilmenee, ehdotettua 10% omistusvaatimusta on tarkasteltava perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta erityisesti siltä osin kuin on kysymys kuntien taloudellisen itsehallinnon suojasta.
12. Perustuslakivaliokunnan erittäin vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta, eikä tavallisella lailla ei voida puuttua kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 31/1996 vp, s. 1/I).
13. Perustuslain 121 § turvaa *jokaisen* kunnan itsehallinnon. Tästä seuraa, ettei jonkin kunnan itsehallintoon vaikuttavan lakiehdotuksen vaikutuksia voida arvioida vain yleisesti ja valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan tarkasteltava myös kuntakohtaisesti, kunkin kunnan tasolla erikseen (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).
14. Näin ollen esimerkiksi kuntien talouteen vaikuttavan sääntelyehdotuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota niihin vaikutuksiin, joita ehdotuksella on yksittäisten kuntien talouteen. Käytännössä jokin lakiehdotus voi siten muodostua ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n kannalta esimerkiksi tilanteessa, jossa lakiehdotus tuntuvasti heikentäisi joidenkin Itä- tai Pohjois-Suomen kuntien taloutta ja yleensä näiden kuntien itsehallinnon perustuslaillista suojaa, vaikka lakiehdotuksella ei olisikaan merkittäviä heikentäviä vaikutuksia pääkaupunkiseudun kuntiin tai muihin Etelä- ja Länsi-Suomen suuriin kaupungeihin ja kuntiin nähden. Jo muutamaan tai jopa vain yhteenkin kuntaan kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat heikentävät vaikutukset voivat muodostua ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.
15. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjällä on kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta varsin laaja harkintamarginaali säätää merkittäivistäkin muutoksista kuntien taloudelliseen asemaan, eikä myöskään perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetystä yhdenvertaisuusperiaatteesta ja sitä myöden eri kuntien (tai jopa samankin kunnan) asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta johdu lainsäätäjälle tiukkoja rajoja pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään esimerkiksi katsonut, että vain osaan kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet voivat olla jo niin merkittäviä, että sääntely muodostuu

palveluja tuottaa paikallisesti tai alueellisesti käytännössä vain yksi monopolin asemassa oleva yksityinen kaupallinen toimija ilman kilpailua.

19. Samoin on huomautettava tässä yhteydessä sitä, että jo voimassa olevan hankintalain 15 §:n mukainen sidosyksikkösääntely on muihin EU:n jäsenvaltioihin verrattuna erittäin poikkeuksellinen, koska säännöksellä on rajoitettu huomattavasti ulosmyyntiä sekä ulosmyynnin prosenttiosuuden porrastuksin että ulosmyynnin euromääräisillä enimmäisrajoilla. Näin ollen jo nykyinen hankintalain 15 §:n mukainen sidosyksikkösääntely on saattanut kotimaiset sidosyksiköt huomattavasti epäedullisempaan kilpailuasetelmaan verrattuna muiden EU-jäsenmaiden sidosyksiköihin, mitä arvioitavassa hallituksen esityksessä nyt esitetty 10 %:n omistusvaatimus tulisi entisestään lisäämään.

Hankintalain 15 §:n muutosehdotuksen arviointia

20. Esityksessä nyt ehdotettu 10% omistusvaatimus merkitsee asteeltaan entistä syvälleikäyvämpää ja voimakkaampaa puuttumista perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon verrattuna siihen puuttumiseen, mitä jo voimassa oleva hankintalain 15 § merkitsee. Koska kysymys on siis huomattavan voimakkaasta puuttumisesta kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen suojaan, 10 % omistusvaatimuksen hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden perustelulle asetettavat vaatimukset ovat korkealla perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Hallituksen esityksessä olisi siis kyettävä esittämään kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta hyvin vakuuttavat perustelut ehdotetun 10% omistusvaatimuksen hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden sekä oikeasuhtaisuuden puolesta.
21. Sidosyksiköitä koskevan muutoksen tavoitteita – kilpailun lisääminen julkisissa hankinnoissa, julkisen sektorin tehokkuuden parantaminen sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten vahvistaminen - voidaan sinänsä pitää hyväksyttävinä perustuslain kannalta. Tällaiset tavoitteet voivat myös tietyin edellytyksin oikeuttaa sellaistaakin sidosyksikkösääntelyä, joka puuttuu perustuslain 121 §:ssä turvattuun kuntien itsehallintoon.
22. Nähdäkseni esityksen perusteluissa ei kuitenkaan kyetä esittämään riittäviä perusteluja sille, miksi siinä esitetään juuri 10 %:n omistusvaatimuksen säätämistä hankintalain 15 §:ään. Esityksessä ei myöskään kyetä osoittamaan sitä, että juuri 10 %:n omistusvaatimus on välttämätön esityksen sinänsä hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi; ettei niihin voitaisi päästä vähemmän kunnallista itsehallintoa rajoittavin keinoin; ja että 10% omistusvaatimuksella ylipäättäen olisi reaalisia edellytyksiä saavuttaa sillä tavoiteltavat päämäärät.
23. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että valtioneuvoston oikeuskansleri esti tammikuun lopulla hallituksen esityksen antamisen eduskunnalle, koska oikeuskansleri piti 25.1.2026 esitystä puutteellisena etenkin juuri siltä osin kuin oli kysymys 10% omistusvaatimuksen perusteluista ottaen huomioon kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja. Oikeuskanslerin mukaan lain säätämisjärjestyksen perusteluissa tuli kuvata vielä tarkemmin se, miten

kyseinen 10 prosentin omistusvaatimus perustellaan. Esityksessä oli tuolloin perusteltu 10% omistusvaatimusta viittauksella pääministeri *Petteri Orpon* hallitusohjelmaan sisältyvään kirjaukseen siitä, että ”julkisen sektorin tehokkuuden sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten parantamiseksi” sidosyksiköiden käyttämistä rajataan asettamalla hankintayksiköiden omistukselle niiden yhdessä omistamasta sidosyksiköstä 10 prosentin vähimmäisomistusta koskeva ehto”. Kun otetaan kuitenkin huomioon edellä selostettu sidosyksikkösääntelyn merkityksellisyys kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta, hankintalain 15 §:ään ehdotetun 10 % omistusvaatimuksen perustelutarvetta ei voida kuitenkaan täyttää vain viittauksella hallitusohjelman kirjaukseen. 26.1.2026 jälkeen valmisteleva ministeriö muutti hiukan esitystä niin, että esityksen antamisesta ilmoitettiin täysistunnolle 6.2.2026.

24. Nyt arvioitavan esityksen perustelut ovat mielestäni edelleen puutteellisia perustuslain 121 §:n kannalta. Omistusvaatimusta edelleen perustellaan lähinnä viittauksilla hallitusohjelman kirjauksiin (ks. HE, s. 45-46), vaikka sääntämisjärjestysperusteluissa on nyt tehty oikeuskanslerin pysäyttämään esitykseen verrattuna hiukan täyteläisemmin selkoa 10%:n omistusvaatimukseen päätyminen syistä (HE, s. 122-123). Perustuslain 121 ja 6 §:n säännöskokonaisuuden takia korkealla oleva perustelukynnys ei kuitenkaan ylity. Voidaan ylipäätään kysyä, miksi 10% omistusvaatimusta ei perusteltu kuin hallitusohjelman kirjauksilla ennen oikeuskanslerin estettyä esityksen antamisen eduskunnalle tammikuun lopulla, vaikka oli oltava tieto omistusvaatimuksen merkityksellisyydestä perustuslain 121 ja 6 §:n säännöskokonaisuuden kannalta. Tässä yhdessä on huomautettava siitä, että lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa 26.11.2025 oli jo katsottu, että hallituksen esitysluonnoksessa olisi tullut ”perustella paremmin, miksi sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuudeksi on valittu 10 prosenttia.” Arviointineuvoston lausunnon mukaan esitysluonnoksessa ”ei ole esitetty tutkimustietoa tai dataa tämän valinnan tueksi” (s. 3). Oikeuskanslerin huomautus ei siis ollut mitenkään yllättävä tätä taustaa vasten.
25. Omistusvaatimusta perustellaan esityksessä nyt muun muassa sillä, että omistusvaatimus on ”yhdenmukainen kaikille hankintayksiköille, ja se luoo oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta.” (HE, s. 122) 10 % omistusvaatimus vaikuttaa ehdottomuudessaan toki *prima facie* yhdenvertaiselta, mutta se synnyttäisi kuitenkin tosiasiaa eriarvoisuutta eri kuntien asukkaiden välillä tavalla, joka on hyvin ongelmallista perustuslain 121 ja 6 §:n säännöskokonaisuuden kannalta. Esityksestä itsestään ja varsinkin esityksen valmistelun aikana saadusta lausuntopalautteesta kuitenkin ilmenee, että hankintalain 15 §:ään ehdotettu 10 § %:n omistusvaatimus kohtelee merkittävästi eri lailla yhtäältä suuria ja toisaalta pieniä ja keskisuuria kuntia. Koska kilpailu kangertelee tai on jopa olematonta varsinkin ns. syrjäseuduilla, hankintalain 15 §:ään ehdotettu 10 § %:n omistusvaatimus vaikuttaa erityisen ongelmalliselta pienten kuntien ja syrjäalueilla olevien kuntien kannalta. Tällaisia kuntia on etenkin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjällä on

perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta varsin laaja harkintamarginaali säättää merkittävistäkin muutoksista kuntien taloudelliseen asemaan, eikä perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu lainsäätäjälle tiukkoja rajoja pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, perustuslain 121 §:n mukainen kunnan asukkaiden itsehallinto on kuitenkin suojattu kussakin yksittäisessä kunnassa. Tähän liittyen perustuslain 121 ja 6 §:n säännöskokonaisuus turvaa eri kuntien ja samankin kunnan asukkaiden yhdenvertaisuutta. Koska 10 %:n omistusvaatimus vaikuttaa olevan erityisen haitallinen pienten kuntien ja syrjäalueiden kuntien kannalta, omistusvaatimus muodostuu hyvin ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin säännöskokonaisuuden kannalta suhteessa juuri tällaisiin kuntiin.

26. Ongelmaa lisää se, että hankintalain 15 §:n muutosehdotuksen ongelmat eri kuntien ja niiden asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta eivät seuraa kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista. Sitä vastoin ne johtuisivat nyt yksinomaan lainsäätäjän säätämästä 10 %:n omistusvaatimuksesta tilanteesta, jossa jo voimassa olevan hankintalain 15 §:n sidosyksikkösääntely puuttuu merkittäväällä tavalla kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen suojaan, ja jossa 10 % omistusvaatimuksessa ei ole kysymys EU:n hankintadirektiivin täytäntöönpanosta tai ylittää EU-oikeuden edellyttämistä vaatimuksesta, vaan se olisi yksinomaan kansallinen valinta.

Johtopäätös

27. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotettu hankintalain 15 §:n muutos 10 % omistusvaatimuksesta on erittäin ongelmallinen perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin ja 6 §:n säännöskokonaisuuden kannalta.