

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.3.2026

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (jäljempänä hankintalaki) sekä useita siihen liittyviä lakeja. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Esitykseen sisältyy kuitenkin hallituksen esityksen mukaan näkökulmia, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ja ehdotetun hankintalain 15 §:n sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen kannalta. Vaikka hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä pidetäänkin 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 on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon (HE, s. 126).

Olen omassa lausunnossa keskittynyt tarkastelemaan ehdotettua kuntien sidosyksikköhankintojen rajoittamista koskevaa sääntelyä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Voimassa olevan hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hankintalain 15 §:ään otettavaksi uusi 2 momentti, jossa asetetaan lisäedellytys hankintayksikön 1 momentissa tarkoitettulle sidosyksikölle. Sen mukaan edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksikössä on vähintään 10 prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten kannalta. Sen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa koskeva sääntely pohjautuu perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175). Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 46/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2006 vp, s. 5).

Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu, että itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, joka sisältää ennen muuta asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (HE 1/1998 vp, s. 176, PeVL 42/1996 vp). Perustuslain esitöissä todettiin myös, että perustuslakiin ehdotettiin otettavaksi aikaisempaa täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä (HE 1/1998 vp, s. 175). Siten kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin voidaan lukea ainakin vaatimus kunnan hallinnon yleisten perusteiden ja kunnille annettavien tehtävien perustumisesta eduskunnan säätämään lakiin sekä kuntien itsenäinen verotusoikeus.

Perustuslakivaliokunta arvioi nykyistä hankintalain säätämisen yhteydessä myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Tuolloin valiokunta katsoi, että sääntely oli merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Sääntely ei merkinnyt kuitenkaan ”niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin”, että se olisi ristiriidassa perustuslain

kanssa (PeVL 49/2016 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta ei tässä yhteydessä tarkemmin perustellut kannanottoaan. Perustuslakivaliokunta totesi tässä yhteydessä lisäksi, että valiokunnan mielestä talousvaliokunnan oli kuitenkin syytä tarkastella, ”voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidosyksikkösääntelyä pitää kaikilta osin perusteltuna”. Valiokunta ei pitänyt kuitenkaan tätä huomautustaan sääntelyn perustuslainmukaisuuteen vaikuttavana.

Ehdotettu hankintalain muutos rajoittaisi kuntien toimintamahdollisuuksia julkisten hankintojen tekemisessä siltä osin kuin siinä rajataan tilanteita, joissa kunta voi ostaa palveluja suoraan omistamaltaan sidosyksikköyhtiöltä ilman hankintalain mukaista tarjouskilpailua. Muutos olisi merkityksellinen erityisesti pienempien kuntien osalta, joiden omistusosuus sidosyksiköstä on alle 10 prosenttia. Esityksen perustelujen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto tunnisti 191 sidosyksikköasemassa olevaa yritystä, joilla on vähintään yksi omistaja, jonka omistusosuus on alle 10 prosenttia (HE, s. 65). Uudistus vaikuttaa siten varsin merkittävällä tavalla pienempien kuntien mahdollisuuteen tehdä hankintoja sidosyksiköiltä. Tämä rajoittaa myös pienempien kuntien mahdollisuutta osallistua kuntien väliseen hankintayhteistyöhön.

Tästä huolimatta katson, että sääntely ei kohdistu kuntien toimintaan perustuslaissa tarkoitetun kunnallisen itsehallinnon ydinalueella. Siinä ei puututa kunnallisen itsehallinnon vaatimukseen kunnan hallinnon kansanvaltaisuudesta taikka kunnallista itsehallintoa keskeisesti turvaavaan lailla säätämisen vaatimukseen. Julkisten hankintojen osalta ei ainaakaan pääsääntöisesti liikuta kunnallisen itsehallinnon ytimessä. Vaikka ehdotetulla uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia kuntiin, ei niitä voida merkitykseltään rinnastaa vaikkapa alkuperäisen hankintalain vaikutuksiin kuntien toiminnalle, jolle perustuslakivaliokunta ei sinänsä nähnyt kunnallisen itsehallinnon kannalta valtiosääntöoikeudellista esitetä (ks. PeVL 49/2016 vp, s. 6).

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja laukeaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan silloin, kun itsehallinnon ”keskeisiin ominaispiirteisiin puututaan tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi”. Ehdotettu sidosyksikön käyttämiselle asetettava 10 prosentin omistusosuuden vaatimus ei arvioni mukaan ole merkitykseltään niin olennainen lisäedellytys, että se ”asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi”. Siinä ei puututa perustuslakivaliokunnan tähänastisessa käytännössä tarkoitetulla tavalla itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Pidän

päinvastaista kantaa perustuslain 121 §:ssä vahvistetun kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan ylitulkintana.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan sidosyksiköitä koskevalla muutoksella pyritään parantaman julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistamaan alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä. Vaikka sidosyksiköt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, niiden toiminta saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin yksikkö toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa (HE, s. 42). En pidä ehdotettuja tavoitteita, joihin sisältyy elinkeinon harjoittamisen ja yrittämisen edellytysten lisäämistä, myöskään mielivaltaisina.

Edellä olevin perustein katson, että ehdotettu hankintalain sidosyksikköjä koskeva sääntely ei muodostu *valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä* ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n näkökulmasta, siitäkin huolimatta, että sillä voi sinänsä olla kielteisiä taloudellisia vaikutuksia yksittäisille kunnille. Viime mainituilta osin ehdotuksen arvioinnissa on kuitenkin kyse mietintövaliokunnalle kuuluvasta poliittisesta harkinnasta, eikä perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:n perusteella kuuluvasta tehtävästä.