

Professori, OTT Juha Raitio
Raaseporintie 2D
00900 Helsinki
puh. 050-5315496

Talousvaliokunta
Eduskunta

Helsinki 16.3.2026

Lausunto (HE 2/2026 vp.)

1. Tehtävänanto

Talousvaliokunnassa on käsiteltävänä torstaina 19.3.2026 klo. 12 asia HE 2/2026 vp, eli Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Minulta on pyydetty kirjallista asiantuntijalausuntoa kyseiseen istuntoon sekä 5-7 minuutin mittaista puheenvuoroa. Esitän seuraavassa EU-oikeudellisia huomioita käsillä olevasta hallituksen esityksestä 2/2026 vp keskittyen sidosyksikköhankintoja koskevaan kysymykseen, joka mielestäni vaatii oikeudellisen arvioinnin osalta erityisen huomion.

2. Hallituksen esitykseen sisältyvä 10 prosentin omistusoikeussääntö sidosyksikköhankinnoissa

Sidosyksikkö on hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö, jossa hankintayksiköllä täytyy kuitenkin olla määräysvalta. Hankintayksikkö on määriteltä hankintalain 5 §:ssä ja sillä tarkoitetaan valtion, kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisia, evankelis-luterilainen kirkon ja ortodoksisen kirkon viranomaisia, valtion liikelaitoksia, julkisoikeudellisia laitoksia tai muu taho,

joka on saanut edellä mainituilta julkisilta hankintayksiköiltä tukea hankinnan tekemiseksi yli puolet hankinnan arvosta. Sidosyksikköhankintaa ei tarvitse kilpailuttaa.

Hankintalain 15 §:ään (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016), joka koskee hankintoja hankintayksikön sidosyksiköltä, esitetään seuraavaa lisäystä:

”Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään 10 prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä.

Edellä 2 momentissa säädettyä edellytystä sidosyksikön käytölle ei sovelleta sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei saa ylittää yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Tällaisen sidosyksikön kanssa tehty palvelusopimus saa olla voimassa enintään neljä vuotta”.

Tätä esitettyä lisäystä perustellaan hallituksen esityksen perusteluosion luvussa 4.1.2 lähinnä hallitusohjelmalla ja tarkemmin ilmaistuna sen tavoitteella parantaa julkisen sektorin ja julkisten hankintojen tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä tuottaa sidosyksiköissä sellaisia tukipalveluita, joilla on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa. Sidosyksiköiden käyttöä pyritään rajaamaan vähimmäisomistusta koskevalla vaatimuksella, joka perustuu poliittisiin tavoitteenasetteluihin, mutta jonka oikeusperustaa ei ole hallituksen esityksessä käsitelty. Sidosyksiköiden käytön edellytykseksi asetetaan hankintayksiköiden yhdessä omistamasta sidosyksiköstä 10 prosentin vähimmäisomistusta koskeva ehto. Siitä voitaisiin poiketa sellaisten sidosyksiköiden osalta, jotka on perustettu tuottamaan lakisääteistä palvelua ja joiden liikevaihto jää alle 1000000 euroon vuodessa. Tästä omistusosuusvaatimuksesta voidaan myös poiketa muussa lainsäädännössä ja näin on määrä tehdä esimerkiksi jätelaissa jätesektorin osalta. Erikseen on mainittu poikkeuksena Tieteen tietotekniikan keskus, jota koskevaa lakia valmistellaan jo opetus- ja kulttuuriministeriössä. Ydinkysymys on, milloin hankintalakia ja siten kilpailutusta kierretään sidosyksiköiden avulla.

3. Vähimmäisomistusosuutta koskevan ehdon EU-oikeudellinen arviointi

Sidosyksikkö- eli in house -liiketoimi rinnastuu tilanteeseen, jossa hankintaviranomainen käyttää omia voimavarojaan. Jotta liiketoimea voidaan pitää sidosyksikköhankintana ja sen voidaan katsoa perustuvan hankintaviranomaisen omien voimavarojen käyttöön,¹ sopimuksen on täytettävä tietyt ns. Teckal-oikeuskäytännön kautta täsmentyneet edellytykset. Näitä edellytyksiä ovat

- i) se, että hankintaviranomaisella on kyseiseen oikeushenkilöön vastaava **määräysvalta** kuin sillä on omiin yksikköihinsä, ja
- ii) se, että määräysvallassa oleva oikeushenkilö harjoittaa yli 80:tä prosenttia toiminnastaan sen omistavan yksikön tehtäviä hoitaessaan sekä
- iii) se, että ei ole olemassa suoraa yksityistä pääomaosuutta määräysvallassa olevassa yhteisössä (lukuun ottamatta tiettyjä poikkeuksia, jotka koskisivat tiettyjä yksityisiä pääomaosuuksia, jotka eivät anna määräysvaltaa).²

Sittemmin nämä oikeuskäytännössä syntyneet edellytykset sidosyksikköhankinnalle säädettiin ns. hankintadirektiivin 2014/12/EU³ 12(1) artiklaan samansisältöisinä ja näin ollen ne on tässä muodossa täytynyt myös implementoida kansallisiin hankintalakeihin. Kyseisen 12(1) artiklan mukaan hankintaviranomaisen katsotaan käyttävän oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla, jos se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.

Tätä tulee tulkita niin, että sidosyksikköhankinnan osalta keskeistä on arvioida sitä, toteutuuko määräysvaltaa koskeva kriteeri. Tältä osin julkisasiamies Sánchez-Bordona on selittänyt oikeuskäytännössä selkeästi ja osuvasti sidosyksikköhankinnan idean:

”In house -menettelyssä hankintaviranomainen ei toiminnalliselta kannalta tee hankintasopimusta toisen erillisen yksikön kanssa vaan se tekee sen tosiasiallisesti itsensä kanssa, kun otetaan

¹ Ks. Julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus asiassa C-258/18, Irgita (ECLI:EU:C:2019:369) kohta 38.

² Ks. asia C-107/98, Teckal, ECLI:EU:C:1999:562, kohta 50 ja asia C-26/03, Stadt Halle ja RPL Lochau, ECLI:EU:C:2005:5, kohdat 49–52.

³ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, EUVL, N:o L 94, 28.3.2014, s. 65.

huomioon sen sidossuhde muodollisesti eri yksikön kanssa. Tarkasti ottaen ei voida puhua hankintasopimuksen sopimuspuolen valinnasta vaan pelkästä toimeksiannosta tai tehtävästä, josta toinen "osapuoli" ei voi kieltäytyä riippumatta siitä, minkä muodon kyseinen toimeksianto tai tehtävä saa.

.Koska hankintaviranomainen ja toinen yksikkö eivät tosiasialla ole erillisiä, viranomainen ei ole velvollinen noudattamaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjä käyttäessään omia voimavarojaan tehtäviensä hoitamiseen, toisin sanoen käyttäessään yrityksiä, jotka, vaikka ne ovat eri oikeussubjekteja, aineellisesti sekoittuvat sen kanssa. Vain kahden erillisen ja itsenäisen yksikön väliset julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyt ovat järkeviä, koska niillä on tarkoitus nimenomaisesti luoda kyseisten yksiköiden välille (vastavuoroinen) oikeussuhde, joka on välttämätön, jotta ne voivat tehdä sopimuksen vastiketta vastaan tasavertaisina ja ilman keskinäisriippuvuutta tai hierarkkista alisteisuussuhdetta.”⁴

Kun tarkastellaan hankintayksikön määräämisvaltaa sidosyksikköön, niin voidaan kysyä, miten pieni hankintayksikön omistusosuus sidosyksikköön voi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan olla. Ensinnäkin on todettava, että hankintaviranomainen voi tehdä suoraan hankintoja ilman kilpailutusta hankintaviranomaisen yhteisomistuksessa olevalta yritykseltä tai yhteisöltä.⁵ On hyvin hankala määritellä jotain tiettyä prosenttirajaa sille, milloin omistusosuus tuottaa määräysvallan sidosyksikköön. Esimerkiksi Coname-tapauksessa 0.97 %:n osuus oli riittämätön määräysvallan syntymiselle.⁶ Toisaalta taas Asemfo-tapauksen mukaan niinkin pieni osuus kuin 0,25 % julkisyhteisöjen yhteenliittymän pääomasta ei ole esteenä sille, että kaikkien siihen osallistuvien alueellisten yhteisöjen osalta voidaan olettaa, että kyseessä on tehtävien hoitaminen sidosyksikön kautta.⁷ Asemfo-tapauksessa neljällä itsehallintoalueella oli yksi prosentti yhteenliittymän osakepääomasta.

Johtopäätös on se, ettei EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä löydy tukea sille, että hallituksen esityksen tavoin asetettaisiin 10 %:n omistusoikeusrajoitus sidosyksikköhankinnoille. Se ei perustu myöskään hankintalain taustalla oleviin hankintadirektiiveihin. Näin ollen 10 %:n omistusoikeusrajoitusta voidaan pitää oikeudellisesti ongelmallisena, sillä se asettaa kategorisen omistusoikeusrajan asiayhteyteen, jossa EU-oikeudessa oikeuskäytännön tulkinta korostaa

⁴ Ks. Julkisasiainmies Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus C-567/15 LitSpecMet, ECLI:EU:C:2017:319, kohdat 70 ja 71.

⁵ Ks. 89/19 – C-91/19 Rieco Spa ym., ECLI:EU:C:2020:87, kohdat 42 ja 47.

⁶ Ks. C-231/03 Coname, ECLI:EU:C:2005:487, kohdat 23 ja 24.

⁷ Ks. C-295/05 Asemfo, ECLI:EU:C:2007:227, kohdat 58-60.

tapauskohtaista harkintaa määräysvallan suhteen. EU-tuomioistuin on korostanut, että määräysvaltaa tulkittaessa on otettava huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset säännökset ja olosuhteet. Edellä omistusosuuden vaikutusta määräysvaltaan pohdittiin omistusosuuden pienuuden näkökulmasta, mutta ratkaisevaa merkitystä ei ole myöskään suurella omistusosuudella. Esimerkiksi Carbotermo-asiassa EU-tuomioistuin muotoili asian seuraavasti:

”Se, että hankintaviranomainen omistaa joko yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa kokonaan sen yhtiön osakepääoman, jonka kanssa hankintasopimus tehdään, voi olla osoitus – ei kuitenkaan ratkaiseva – siitä, että kyseisellä hankintaviranomaisella on tähän yhtiöön edellä mainitussa asiassa Teckal annetun tuomion 50 kohdassa tarkoitetulla tavalla vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä.”⁸

Kategorisen 10-prosentin omistusoikeusrajoituksen ongelma liittyy siihen, ettei se ota huomioon erilaisten markkinoiden erityispiirteitä. Lainvalmisteluprosessin aikana jätehuoltosektorin esittämä kritiikki lienee syynä sille, miksi jätetoimialaa koskevasta poikkeuksesta on tarkoitus säätää erikseen jätelaissa. Tulkitsen niin, ettei kategorisen omistusoikeusrajoituksen aiheuttamaa ristiriitaa EU-oikeuden kanssa voida sivuuttaa erillislakeihin perustuvien poikkeuksien. Hankintaviranomaisen käsite on EU-oikeudellinen käsite, jota tulkitaan funktionaalisesti ja niin, että kansallinen oikeusjärjestys jää taka-alalle.⁹ Kansallisella tasolla tapahtuva määräysvalta-edellytystä koskeva EU-oikeuteen perustumaton kategorinen omistusoikeusrajoitus vaikuttaisi supistavasti määräysvallan tulkintaan ja siten välillisesti hankintaviranomaisen käsitteen tulkintaan.

4. Huomio kansallisesta oikeuskäytännöstä

Korkein hallinto-oikeus on syksyllä 2025 antanut tuomion ns. Sarastia-asiassa KHO:2250/2025. Asia koski Keravan ja Vantaan hyvinvointialueen määräysvaltaa Sarastia Oy:ssä, jonka osakepääomasta se omisti 0,04 %:a. Erilaisiin henkilöstöhallinnon tehtäviin erikoistuneen

⁸ Ks. C-340/04 Carbotermo, ECLI:EU:C:2006:308, kohta 37.

⁹ Ks. Julkisasiamies Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus C-155/19 ja C-156/19, FIGC, ECLI:EU:C:2020:317, kohdat 32 ja 33.

Sarastian omistaa noin 290 kuntaa ja muuta julkisyhteisöä. Olennaista on todeta, että myös KHO kiinnitti ratkaisevan huomion perusteluissaan juuri määräysvallan olemassaoloon siten, että se arvioi vähemmistöosakkaan tosiasiallista vaikutusvaltaa Sarastian hallituksessa seuraavasti:

(57) Markkinaoikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhtiön osakassopimuksen mukaan yhtiössä on nimitysvaliokunta, jonka tehtävänä on valmistella yhtiökokoukselle esitys hallituksen jäsenten lukumääräksi sekä hallituksen jäseniksi, puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi. Markkinaoikeus on todennut, että Sarastia Oy:n kolme suurinta osakkeenomistajaa ja kolme niin sanottua asiakasomistajaa valitsevat lähtökohtaisesti yhtiön nimitysvaliokunnan jäsenet. Vähemmistöosakkailla ei ole mahdollisuutta nimetä nimitysvaliokunnan varsinaisia jäseniä, ja siten hankintayksikön mahdollisuus valita nimitysvaliokuntaan lisäjäseniä on riippuvainen suurimpien osakkeenomistajien esityksestä ja yhtiökokouksen yksinkertaisen enemmistön päätöksestä. Yhtiökokouksen yksinkertaisen enemmistön päätöksentekoon vaikuttaa puolestaan markkinaoikeuden päätöksen mukaan hyvin merkittävästi se, että yhtiön viisi suurinta osakkeenomistajaa omistavat yhteensä yli 50 prosenttia yhtiön osakkeista ja käyttävät sen mukaista äänivaltaa yhtiökokouksessa.

On huomionarvoista, että KHO tuo ratkaisunsa perusteluissa esiin ensin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön liittyvät varsin pienet omistusosuudet mm. edellä mainittuun Asemfo-tapaukseen viittaamalla.¹⁰ KHO ei kuitenkaan pelkkään 0,04 %:n näennäiseen omistusosuuteen viittaamalla ratkaise asiaa, vaan analysoi tarkemmin juuri sitä, millainen määräysvalta Keravan ja Vantaan hyvinvointialueella kaikki olennaiset seikat huomioiden tosiasiallisesti on. Johtopäätöksenä asiassa oli, ettei Keravan ja Vantaan hyvinvointialueella ollut sidosyksikköhankinnan edellyttämää määräysvaltaa ja julkisiin hankintoihin liittyvää kilpailutusvelvoitetta ei siten voitu sivuuttaa.

Melko pian tämän Sarastia-tapauksessa annetun KHO:n ratkaisun jälkeen markkinatuomioistuin antoi ratkaisun Tiera Oy:n asiassa.¹¹ Porin kaupunki omisti 0,27 %:a Tiera Oy:stä, jolla oli 400 osakkeenomistajaa. Mikään näistä osakkeenomistajista ei omistanut yli 10 %:a osakekannasta. Päätöksenteko Tiera Oy:n hallituksessa oli toteutettu eri tavalla kuin Sarastia Oy:ssä, sillä Tiera Oy:ssä vähemmistöosakkaat muodostivat ryhmiä ja erityiskomiteoita, joiden edustajien kautta osakkailla oli mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon hallituksessa. Porin kaupunki oli osallistunut pääosaan relevanteista hallituksen toimintaan vaikuttavista ryhmistä. Tiera Oy:n tapauksessa kyse oli aidosta kollektiivisesta päätöksenteosta lukuisten pienosakkaiden kesken.

¹⁰ C-295/05 Asemfo, ECLI:EU:C:2007:227, kohdat 58-60 ja KHO:2250:2025, kohta 54.

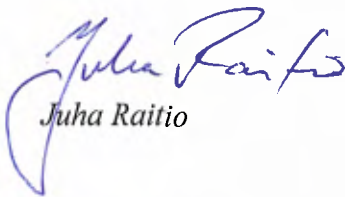
¹¹ MAO:548/2025.

Analogiaa tällaiseen kollektiiviseen päätöksentekoon ja yhteisomistukseen voidaan markkinaoikeuden viittaamalla tavalla saada EU-tuomioistuimen Sea-tapauksesta¹², jossa osakkeenomistajat olivat yhtiöjärjestykseen tehdyin muutoksin perustaneet yhtiökokoukselle ja hallitukselle päätöksentekorakenteita, joiden seurauksena myös vähemmistöosakkaiden määräysvalta tosiasiallisesti toteutui. Tiera Oy:n hallintomalli mahdollisti pienosakkaallekin sellaisen kontrollivallan sidosyksikön päätöksentekoon, että kyseessä tulkittiin olevan sidosyksikköhankinta.

5. Johtopäätös

Edellä esittämäni perustein keskeinen lakiehdotukseen sisältyvä muutosehdotus sidosyksikköhankintoihin liitetystä 10 %:n omistusoikeusvaatimuksesta ei ole sopusoinnussa EU:n hankintadirektiivien ja niitä tulkitsevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön eikä myöskään tuoreen vuodelta 2025 olevan kansallisen oikeuskäytännön näkökulmasta.

Helsingissä 16.3.2026



Juha Raitio

¹² Ks. C-573/07 Sea, ECLI:EU:C:2009:532, kohdat 81-85 ja MAO:548/2025, kohta 4.4, ”Tiera Oy:n ohjausryhmien merkitys”.