

Eduskunnan talousvaliokunnalle

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

1. Tausta

Talousvaliokunta on 20.3.2026 päivätyllä sähköpostilla pyytänyt allekirjoittaneelta asiantuntijalautsuntoa seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Millaiset mahdollisuudet eri tahoilla on päästä käsiksi sidosyksikköjen ostolaskudataan ja onko pääsyä näihin tietoihin mahdollista helpottaa? Kysymys on relevantti sidosyksikköjen toiminnan tehokkuuden arvioinnin näkökulmasta ja tällä hetkellä esim. kuntapäättäjillä ei ole pääsyä näihin tietoihin
- 2) Jos sidosyksikköjä koskeva muutos toteutuu hallituksen esityksen mukaisesti, mitä muita keinoja kunnilla jatkossa on organisoida hankintatoimintaansa?

2. Sidosyksikköjen toiminnan läpinäkyvyys ja ostolaskudata

2.1 Kysymyksestä

Nyt talousvaliokunnan käsiteltävänä olevassa hankintalain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia sidosyksiköiden toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi. **Näin ollen haluan jo tämän lausunnon alussa korostaa, ettei esitetyllä kysymyksellä ostolaskudatan julkisuudesta ole välitöntä yhteyttä nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen.**

Esitetty kysymys on kuitenkin hankintojen näkökulmasta relevantti ja hyvin pitkään nämä toisistaan poikkeavat julkisuussäännöt sidosyksikköyhtiöiden ja toisaalta viranomaishankintayksiköiden välillä, ovat herättäneet keskustelua. Asiaan vaikuttava lainsäädäntökehikko on moniulotteinen ja yrittän kuvata sitä parhaani mukaan mahdollisimman tiiviissä muodossa tässä lausunnossa.

2.2 Voimassa oleva sääntely

Hankintadirektiivi 2014/24/EU ei sisällä varsinaista julkisuussäätelyä, vaan sääntelee hankinta-asiakirjojen avoimuutta ja saatavuutta hankintaprosessin aikana sekä edellyttää hankintailmoitusten julkaisemista hankintaprosessin aikana, sen jälkeen ja myös sopimuskaudella tietyistä sopimusmuutoksista. **Hankinta-asiakirjojen julkisuudesta säädetään meillä julkisuuslailla** (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) ja myös hankintalaki sisältää jonkun verran asiakirjajulkisuussäätelyä niiden hankintayksiköiden osalta, jotka muuten eivät olisi julkisuuslain

soveltamisalan piirissä. Suomessa lainsäädäntö ei edellytä asiakirjojen aktiivista julkaisua, mutta mahdollistaa tietojen saamisen tietopyyntöihin perusteella - toki julkisuuslain salassapitosäännökset huomioiden.

Yhtiömuodossa toimivat sidosyksiköt eivät ole julkisuuslain tarkoittamia viranomaisia eikä näin ollen viranomaisiin kohdistuvaa julkisuussääntelyä sovelleta yhtiömuotoisiin toimijoihin, vaikka nämä olisivat sidosyksikköasemansa lisäksi myös hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä. Julkisuusperiaate soveltuu yhtiöihin vain, jos tästä on säädetty erikseen lailla (näin on ainoastaan Hansel Oy:n osalta, laki Hansel Oy- nimisestä osakeyhtiöstä 1098/2008, 3b §) **tai siltä osin, kun näiden toiminta sisältää julkista vallan käyttöä** (julkisuuslain 4.2 §). Hankintojen tekeminen tai sidosyksikköpalvelun tuottaminen viranomaisasiakkaalle ei yleensä täytä julkisen vallan käytön edellytystä. Oikeuskäytännössä kysymystä julkisen vallan käytöstä julkisissa hankinnoissa on tarkasteltu harvoin. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisu 17.5.2010, 10/0336 oli pitkään (tietojeni mukaan) ainoa aiheesta annettu ratkaisu. Hallinto-oikeus käsitteli valtion omistaman yhtiön tekemän hankinnan asiakirjajulkisuusasiaa, ja totesi, että hankintapäätöksen tekemisessä on kyse sopimuskumppanin valinnasta yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemistä varten – ei julkista vallan käyttöä sisältävästä hallintopäätöksestä. Korkein hallinto-oikeus antoi aiheesta odotetun ennakkoratkaisun vuonna 2023. Ratkaisussa KHO 2023:7 tuomioistuin totesi ”[...] että *vaikka julkisia hankintoja koskevasta kilpailuttamisvelvollisuudesta ja hankintamenettelystä oli säädetty lailla, menettelyllä ei puututtu julkisen vallan käytölle ominaisella tavalla yksityisten oikeusasemaan hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella, eikä kysymys siten ollut sellaisesta julkisesta vallan käytöstä, jota tarkoitetaan julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa.*” (kursiivi lisätty lausunnon kirjoittajan toimesta). Myöskään julkisen palvelun tuottaminen palvelusopimuksen perusteella – johon in house-palvelutuotanto voidaan monilta osin rinnastaa – ei lähtökohtaisesti sisällä korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2013:19 valossa julkisen vallan käyttöä.¹ **Yhteenvetona voidaan julkisuuslain soveltamisedellytysten osalta todeta, etteivät sidosyksikköyhtiöt täytä julkisuuslain viranomaisen määritelmää eikä julkisten hankintojen tekemistä tai julkista palvelutuotantoa lähtökohtaisesti katsota julkisen vallan käytöksi. Tästä johtuen sidosyksikköyhtiöihin ei sovelleta julkisuuslakia.**

Hankintalaissa säädetään muiden kuin viranomaistoimijoiden osalta asiakirjojen julkisuudesta. Tämä kuitenkin koskee sidosyksiköitä ainoastaan silloin, kun kyse on näiden toiminnasta hankintayksikkönä ja tämä velvoite ulottuu ainoastaan asianosaisiin (hankintalain 138 §). Toisin sanoen sidosyksiköiden tulee luovuttaa hankinta-asiakirjoja tarjouskilpailuun osallistuneille tahoille silloin, kun sidosyksikkö toimii itse kilpailuttajana. **Tämä hankintalakiin perustuva velvoite ei näin ollen yleensä koske ostolaskudataa.**

¹ Aihetta on käsitelty tarkemmin väitöskirjassani vuodelta 2015, ks. Kirsi-Maria Halonen, Hankintasopimuksen tehottomuus, Turun yliopisto 2015, s. 162-164. Korkein oikeus viittasi ratkaisussaan KKO 2013:19 EU-tuomioistuimen ratkaisuun C-160/08 komissio v. Saksa ja totesi, että ”jos sopimuksen kohteena on tyypiltään sellainen suoritus, jonka hankinta voi kuulua mainittujen (hankintalain) säädösten soveltamisalaan, tämä merkitsee yleensä samalla, että sopimus jää julkisen vallan käyttöön liittyvien hallintosopimusten piirin ulkopuolelle, ellei tästä ole erikseen säädetty”.

Yhtiömuodossa toimivat sidosyksiköt noudattavat toiminnassaan yksityisoikeudellista osakeyhtiölakia. Osakeyhtiölaki ei sinällään kiellä esimerkiksi ostolaskutietojen luovuttamista, mutta se ei myöskään tähän velvoita. Vaikka julkisuusperiaatetta ei sovelleta yhtiöihin, ei osakeyhtiölaista (624/2006) ole suoraan johdettavissa velvoitetta tietojen salaamiseen.² Osakeyhtiölaki voi muodostua tietojen luovuttamisen esteeksi kuitenkin silloin, jos yhtiö katsoo, että tietojen luovuttaminen olisi vastoin yhtiön etua tai osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta ja vähemmistöosakkaan suojaa.³ Osakeyhtiölaki ei rajoita yhtiön tietojen antamista omistajille tai kunnan luottamushenkilöille, mutta yhtiön kieltäytyessä luovuttamasta tietoja, ei luottamushenkilöillä tai osakkeenomistajilla ole lakiin perustuvaa oikeutta saada asiakirjoja nähtäväkseen.⁴ **Eräät kaupungit ovat kuitenkin jo linjanneet konserniohjeissaan luottamushenkilöiden lain edellyttämää tasoa laajemmista tiedonsaantioikeuksista.**⁵ **Helsingin kaupungin konserniohjeessa (kohta 16) on lisäksi linjattu, että tämä oikeus tulee kirjata myös tytäryhteisöjen yhtiöjärjestyksiin tai sääntöihin, jotta luottamushenkilöiden tiedonsaanti suoraan yhtiöltä voidaan turvata.**⁶

2.3 Tuleva sääntely

Julkisyhteisöjen omistamien yhtiöiden toiminnan läpinäkyvyyden kannalta keskeinen uudistus on julkisuuslain ajantasaistaminen. Julkisuusperiaatteen laajentaminen julkisyhteisöjen omistamiin yhtiöihin on ollut jo pitkään oikeusministeriön valmistelussa olevan julkisuuslain kokonaisuudistuksen yksi keskeisimmistä tavoitteista. Yhtenä julkisuuslain uudistuksen tavoitteista on ollut juuri läpinäkyvyyden lisääminen sidosyksiköissä. Uudistustyö on ollut käynnissä jo lähes 10 vuotta ja viimeisin työryhmävaihe on ollut käynnissä vuodesta 2021 lähtien oikeusministeriössä.⁷

² Penttilä, Seppo et al.: Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätiön julkaisuja. Sastamala 2015, s. 62.

³ Näin olisi erityisesti yksityisten, mutta myös julkisten vähemmistöosakkaiden osalta, joita voi olla erityisesti markkinoilla toimivien julkisen ja yksityisen sektorin yhteisyrityksissä. Tällöin tietojen antaminen voisi loukata osakkaiden yhdenvertaisuutta ja tietojen mahdollinen julkiseksi tuleminen kunnan kautta voi aiheuttaa vahinkoa yhtiölle, jolloin toimi ei ole välttämättä yhtiön edun mukainen.

⁴ Osakkeenomistajien enemmistöllä on tosin mahdollisuus osakeyhtiölain 6 luvun 3 §:n mukaan erottaa hallituksen jäseniä ja valita uudet avoimuuteen sitoutuneet jäsenet. Tätä voidaan kuitenkin pitää varsin järeänä keinona asiakirjojen saamiseksi.

⁵ Ks. Helsingin kaupungin konserniohje 10.12.2025, kohta 28, Saatavilla osoitteesta: <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2025/Helsingin%20kaupungin%20konserniohje%20-%20päätetty%2010.12.2025.pdf> (käyty 23.3.2026) ja Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje, 19.5.2025, kohta 7. Saatavilla osoitteesta: [http://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/ZKaupunginhallituksen_liiketoimintajaosto/Kokous_1942017/Tampereen_kaupunkikonsernin_tyteryhteiso\(17719\)](http://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/ZKaupunginhallituksen_liiketoimintajaosto/Kokous_1942017/Tampereen_kaupunkikonsernin_tyteryhteiso(17719)) (käyty 23.3.2026).

⁶ Helsingin kaupungin konserniohje, kohta 28 todetaan: ...”Kaupungin muilla luottamushenkilöillä on kuntalain mukaan oikeus saada kaupungin hallussa olevia tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, joita he pitävät toimessaan tarpeellisenä, ellei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tämä tietojensaantioikeus ulotetaan yhtiöjärjestys- tai sääntömääräyksillä koskemaan myös tytäryhteisöillä itsellään olevia tietoja, ellei osakkaiden yhdenvertaisuusperiaatteesta tai muusta vastaavasta syystä muuta johdu.”

⁷ Nykyinen vaihe on ollut käynnissä vuodesta 2021 alkaen <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020> , mutta soveltamisalan laajentamista koskevaa selvitystyötä on tehty ministeriössä jo ainakin vuosista 2018-2019 alkaen.

Julkisuusperiaatteen ulottaminen julkisyhteisöjen omistamiin yhtiöihin on ollut myös edellisen ja voimassa olevan valtakunnallisen korruptiontorjunnan strategian yksi keskeisimmistä toimenpidetavoitteista.⁸ Hanke ei kuitenkaan ole edennyt hallituksen esityksen muotoon, vaan viimeisimmän tammikuussa 2025 julkaistun tiedotteen mukaan valmistelussa on tällä hetkellä salassapitoperusteita koskevien uudistustarpeiden selvittäminen.⁹ Varsinaista syytä hankkeen hitauteen ei ole tiedotettu julkisuuteen eikä näin ollen osaa arvioida sitä, ollaanko julkisuuslakia uudistamassa lähitulevaisuudessa tai onko sen laajentaminen julkisyhteisöjen omistamiin yhtiöihin edelleen ministeriön agendalla.

Sen sijaan Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen hanke on näillä näkymin etenemässä eduskunnan käsiteltäväksi vielä tämän kevään aikana (arvio toukokuu 2026).¹⁰ Tällä, seuraavan kahden kuukauden aikana eduskunnalle annettavalla hallituksen esityksellä on tarkoitus perustaa kansallinen hankintatietovaranto, johon muun muassa sisältyy kaikki julkisyhteisöjen ostolaskudata. Uuden lain nojalla julkisyhteisöillä olisi aktiivinen velvoite antaa oma ostolaskudatansa ja hankinta-asiakirjat valtiokonttorille hankintatietovarantoa varten. **Tämä velvoite ei kuitenkaan koskisi sidosyksiköitä ainakaan vielä ensi vaiheessa.**¹¹ Sidosyksiköillä ei näin ollen olisi velvoitetta toimittaa omaa ostolaskudataansa valtiokonttorin ylläpitämään tietovarantoon. Sen sijaan sidosyksiköitä omistavien julkisyhteisöjen ostolaskudata (sisältäen näiden tekemät ostot sidosyksiköiltä) sisältyisivät tulevaan hankintatietovarantoon. Sidosyksiköiden osalta näin ollen pimentoon kuitenkin edelleen jäisivät sidosyksiköiden omilta alihankkijoiltaan tekemät ostot sekä julkisyhteisöomistajien ulkopuolelle, avoimille markkinoille suuntautuva ulosmyynti, koska näitä ei kirjattaisi kansalliseen hankintatietovarantoon.

2.4 Vastaus kysymykseen sidosyksiköiden ostolaskudatan läpinäkyvyysongelmaan

Yhteenvetona voidaan todeta, ettei voimassa oleva lainsäädäntö tällä hetkellä velvoita sidosyksikköyhtiöitä luovuttamaan tietoja edes osakkeenomistajina toimiville kunnille tai niiden luottamushenkilöille. Kuntien luottamushenkilöillä tai muillakaan tahoilla ei ole mahdollisuuksia saada ostolaskutietoja yhtiöiltä, jos yhtiö kieltäytyy nämä tiedot toimittamasta. **Sen sijaan oman**

Selvityshenkilöiden raportti julkaistiin vuonna 2019, ks. Oikeusministeriön tiedote 19.6.2019 aiheesta <https://oikeusministerio.fi/-/julkisuuslain-soveltamisalan-laajentamisesta-tehty-selvitys> (käyty 23.3.2026)

⁸ Ks. Korruption vastainen strategia ja toimenpideohjelma 2021-2023 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/cd88d0e0-e693-4e84-b756-ac0e77adaf37> (käyty 23.3.2026) ja Korruption vastainen strategia 2025-2027 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/54cc2df1-46b6-4db7-851d-2dda36bfaea8> (käyty 23.3.2026)

⁹ Oikeusministeriön tiedote 17.1.2025, saatavilla osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/-/julkisuuslain-uudistamista-jatketaan-salassapitoperusteiden-muutostarpeiden-arvioinnilla> (käyty 23.3.2026)

¹⁰ https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/kuntien-ja-hyvinvointialueiden-talouden-palvelut/julkisten-hankintojen-tietovaranto/#hanke-2025-2027_hankkeen-tarkeimmat-etapit-aikajanalla

¹¹ Ks. hallituksen esitykseen muotoon kirjoitettu työryhmämietintö, s. 69 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d58a70b6-4bef-486f-8d05-8027e579da56/cb0ddeb5-004f-411d-8186-6a3bde67941d/LAUSUNTO-PYYNTO_20251112104527.PDF

kunnan tekemä ostolaskudata on julkista viranomaistietoa ja nämä tiedot on saatavissa oman kunnan taloushallinnon tiedoista.

Jos kunta tai muu julkisyhteisöomistaja haluaa varmistua siitä, että tällä on oikeus saada tietoja suoraan yhtiöstä, on yhtiön yhtiöjärjestykseen otettava tästä määräykset. Tämä voidaan toteuttaa Helsingin kaupunkikonserniohjeen edellyttämin tavoin ottamalla tästä maininnat yhtiöjärjestykseen uutta yhtiötä perustettaessa tai muuttamalla olemassa olevan yhtiön yhtiöjärjestyksestä osakeyhtiölain mahdollistamalla tavalla. Jos kunta on vähemmistöomistajana sidosyksikössä, voi tällaisen kirjauksen tai muutoksen toteutus kuitenkin olla hankalaa. Tällöin ainoa vaihtoehto on tarkastella ostolaskudataa vain oman kunnan tasolla ja suoraan kunnalta pyydettävien tietojen valossa.

Keväällä 2025 eduskunnalle annettaneen hallituksen esitys kansallisesta hankintojen tietovarannosta. Tämän seurauksena kaikki viranomaisten ostolaskudata tulee tietovarantoon tallennettavaksi. Velvollisuus ostolaskudatan toimittamiseen ei kuitenkaan tulevan esityksen mukaan edellä kuvatusti koske sidosyksiköitä ja näin ollen tietovaranto kattaisi sidosyksiköiden osalta vain näiden omistajana toimivien viranomaisten ostot eikä sidosyksikön omilta alihankkijoiltaan tekemiä ostoja tai sidosyksiköiden omistajatahojen ulkopuolelle tekemää (yksityistä) ulosmyyntiä.

On myös toivottavaa, että pitkään junnannut julkisuuslain ajantasaistamishanke etenisi mahdollisimman pian. Tätä koskeva mahdollinen hallituksen esitys kuitenkin annettaneen vasta seuraavalla hallituskaudella. Olisi toivottavaa ja tärkeää, että uudistuksella laajennettaisiin julkisuusperiaate koskemaan myös julkisyhteisöjen omistamia sidosyksiköitä.

3. Vaihtoehtoiset organisointimuodot kunnissa palveluiden järjestämiseen

Toisena kysymyksenä talousvaliokunta tiedustelee kuntien vaihtoehtoja organisoida toimintaansa siinä tapauksessa, että sidosyksiköitä koskeva vähimmäisomistusrajoitus tulee voimaan. Käsittelin tätä asiaa jo perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa ja vastaukseni talousvaliokunnalle perustuu suurelta osin perustuslakivaliokunnalle toimittamaan lausuntoon.

Edellistä kertaa sidosyksikkösäätelyä uudistettaessa (ulosmyyntiosuusrajoitus) talousvaliokunta totesi mietinnössään (TaVM 31/2016 vp.), että hankintayksiköillä pysyy oikeus itse päättää, organisoidaanko tietyn palvelun tuottaminen omana työnä tehtäväksi, sidosyksikön tuottamaksi, ostopalvelusopimuksin tehtäväksi tai täysin markkinaehtoisen yhtiön toteuttamaksi. **Samalla tavoin nyt ehdotetulla muutoksella (10 %:n vähimmäisomistusvaatimus) ei rajoiteta millään tavoin hankintayksikölle kuuluvaa harkintavaltaa siitä, tuottaako tämä tarvitsemansa palvelut itse, osataako sen markkinatoimijalta vai hankkiiko sen omalta sidosyksiköltään.** Omistusoikeus rajoittaa ainoastaan sidosyksiköiden omistajien osakeomistuksen vähimmäismäärää ja sen seurauksena osakkeenomistajien enimmäismäärä rajoittuu enintään 10 omistajaan. Nähdäkseni omistusrajoituksesta huolimatta kunnille jää edelleen harkintavaltaa palveluiden järjestämiseen erityyppisissä rakenteissa eikä muutos velvoita palvelun kilpailuttamiseen ja ulkoistamiseen markkinatoimijalle.

Ensinnäkin on todettava, että ehdotettu säännös koskisi vain yhtiömuotoisia toimijoita ja jättäisi edelleen kunnille ja hyvinvointialueille mahdollisuuden organisoida toimintojaan eri organisaatiomuodoissa. Kunnat järjestävät palvelutuotantoaan monilla eri tavoin. Näitä ovat muun muassa oma toiminta kunnan virastona tai liikelaitoksena. Tämä vaihtoehto soveltuu kuitenkin lähtökohtaisesti vain toimintaan, jossa palvelulla ei ole muita käyttäjiä.¹² **Tilanteessa, jossa tarvetta on organisoida palvelutuotanto siten, että tätä voivat hyödyntää useat kunnat yhdessä, on vaihtoehtona organisoituminen kuntalain mukaan kuntayhtymäksi, liikelaitoskuntayhtymäksi (tai hyvinvointialueista annetun lain mukaan hyvinvointiyhtymäksi ja liikelaitoskuntayhtymäksi).** Edelleen palveluita voidaan järjestää kuntien tai hyvinvointialueiden välillä hankintalain 16 §:n horisontaalista yhteistyötä koskevan poikkeuksen turvin. Myös ns. vastuukuntamalliin ja yhteistoimintasopimukseen perustuva toimivallan siirto ovat mahdollisia ja käytössä olevia toimintatapoja erityisesti kaupungin ja sen ympäröivien kuntien välillä ja nämä järjestelyt jäävät EU-tuomioistuimen ja KHO:n oikeuskäytännön mukaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.¹³ Näitä edellä kuvattuja järjestelyjä ehdotettu muutossäännös ei koske ja ne ovat edelleen sellaisenaan sovellettavissa kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan näiden harkitessa palveluiden organisointitapoja. Toisaalta ehdotettu muutos ei kohdistu myöskään muihin yksityisoikeudellisiin organisointimuotoihin, kuten osuuskuntiin. Näin ollen yli 10 kunnan organisoituminen esimerkiksi kuntayhtymäksi on näiden niin halutessa mahdollista jatkossakin eikä ehdotetulla muutoksella ole vaikutusta tähän.

Edellä kuvattuihin vaihtoehtoihin (kuntayhtymä ja horisontaalinen yhteistyöpoikkeus) liittyy kuitenkin eräitä rajoitteita verrattuna yhtiömuotoiseen järjestäytymiseen. Ensinnäkin yhtymärakenne ei todennäköisesti ole mahdollinen yli organisaatiomuotojen - tai tätä vaihtoehtoa ei ainakaan ole huomioitu voimassa olevassa lainsäädännössä. Toisin sanoen kunnat ja hyvinvointialueet eivät voi yhdessä muodostaa yhtymiä, mutta kunnat voivat ilman jäsenmäärää kohdistuvia rajoituksia perustaa yhtymiä ja hyvinvointialueet omia yhtymiään – yhtymärakenne mahdollistaa periaatteessa vaikka koko kuntasektorin kattavan yhteisen yhteistyötoimijan perustamisen. Osuuskuntamuotoinen toiminta olisi edelleen mahdollinen ja myös yhtiömuodossa sidosyksikkötoiminnot olisivat jatkossa mahdollisia, mutta tähän kohdistuisi lakiehdotuksessa asetettu 10 %:n vähimmäisomistusrajoitus, mikä käytännössä merkitsisi korkeintaan 10 omistajan sidosyksikkörakenteita yhtiömuodossa.

Edelleen horisontaalinen yhteistyörakenne hankintalain 16 §:n nojalla mahdollistaa palveluiden tuottamisen yhdessä sellaisten hankintayksiköiden välillä, jolla on yleisen edun mukaisia julkisia palveluita tuotettavanaan.¹⁴ Se soveltuu hyvin esimerkiksi kuntien väliseen tai hyvinvointialueiden

¹² Kilpailuneutraaliteettisääntely ja kuntalakiin sisältyvä yhtiöittämisvelvollisuus ei mahdollista oman organisaation ulkopuolelle tehtävää myyntiä muussa kuin yksityisoikeudellisessa organisaatorakenteessa.

¹³ Ks. C-328/19 Porin kaupunki (EU:C:2020:483) ja KHO 2020:146, jossa todettiin, että kuntalain mukaiseen vastuukuntamalliin perustuvissa sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta koskevassa yhteistoimintasopimuksessa ja joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksessa oli kyse Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettusta toimivallan siirrosta, joka jäi julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle.

¹⁴ Hankintalain 16.1 §:n mukaan tätä lakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut.

väliseen yhteistyöhön. Säännös edellyttää, että yhteistyöhön osallistuvat julkishallinnon toimijat omaavat yhteisiä palvelutarpeita ja järjestävät näiden palveluiden tuottamisen yhdessä.

Edellä on tarkasteltu vaihtoehtoisia organisointimalleja. **Nähdäkseni kuitenkin sekä edustajien, että hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden on syytä pohtia sitä, miksi uudistusta ollaan teke-
mässä ja mihin sillä pyritään. Siksi toiminnan tavoitteena hankintayksiköillä tai sidosyksi-
köillä ei nähdäkseni tule olla se, että uutta lainsäädäntöä kierretään jatkamalla toimintaa ku-
ten ennenkin kymmenien tai satojen jäsenten organisaatorakenteissa – vaan se, että aidosti
toiminta tuodaan sidosyksikkörakenteissakin lähemmäksi omaa päätöksentekoa ja hallintoa
ja markkinoille siirrettävissä olevat toiminnot siirretään kilpailutusten kautta niiden tuotetta-
vaksi.**

**Toiseksi, ehdotettu säännös koskisi nimenomaista in house -palvelutuotantoa eikä sillä olisi
vaikutusta yhteishankintayksiköiden toimintaan.** Useat yhteishankintayksiköt toimivat yhtiö-
muotoisina ja kilpailuttavat omistajiensa tarpeisiin hankintoja ja tarjoavat näihin liittyvää neuvontaa
ja muun muassa hankintojen kilpailuttamiseen liittyviä järjestelmä- ja analytiikkatukipalveluita.
Näiden palveluiden järjestäminen perustuu hankintalain 20 §:än. Se sisältää oman poikkeuksensa
kilpailutusvelvollisuudesta (20.4 §) eikä tällä ole yhteyttä sidosyksikkösääntelyyn tai ehdotettuun
muutokseen. Näin ollen pelkkää yhteishankintatoimintoa harjoittavalla yhtiöllä voi olla osakkaana
hankintayksiköitä ilman osake- tai osakasmäärärajoituksia. Sidosyksikkörajoitus koskee vain sellai-
sia ns. hybriditoimijoita, jotka toimivat sekä yhteishankintayksikkönä että in house -palveluntuotta-
jana. Tällaisia toimijoita on muutamia ja osa niistä on jo tuoreiden KHO:n ja markkinaoikeuden in
house -ratkaisujen seurauksena ryhtyneet järjestelemään yhteishankintaa ja muuta palvelutuotantoa
eri yhtiöihin.¹⁵

**Edelleen on myös tärkeää huomioida, että vähimmäisomistusvaatimus ei koske useita yhteis-
kunnan kannalta kriittisiä toimintoja.** Ehdotettuun hankintalain sidosyksikkösääntelyyn sisältyy
poikkeuksia, joilla esimerkiksi mahdollistetaan kriittisillä tai tärkeillä aloilla valtakunnalliset yhteis-
työrakenteet myös yhtiömuodossa ilman 10 %:n omistusvaatimusta. Tämä mahdollistetaan muun
muassa valtakunnallisten järjestelmien osalta (pieniin, liikevaihdoltaan enintään 1MEUR toimijoi-
hin 10 %:n sääntö ei sovellut), kriittiset toimialat, kuten jäte- ja vesihuolto saavat omat poikkeuk-
sensa erityislainsäädäntöön, lisäksi erityisalojen hankintalain piirissä olevat infra ym. sektori ei ole
10 %:n säännön piirissä ja lisäksi laki mahdollistaa erityislainsäädännöllä missä tahansa erityislaissa
säädetyn poikkeuksen. Näin ollen valtakunnallisten sidosyksiköiden perustaminen yhtiömuotoon
ilman omistusrajoitusta on mahdollista erityislainsäädännöllä.¹⁶ Huoltovarmuuden näkökulmasta
kriittisimmät toiminnot olisivat vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolella ja myös uusia erityis-
tehtäviä voitaisiin rajata lainsäädännöllä omistusrajoituksen ulkopuolelle myöhemmässä vaiheessa.

¹⁵ Ks. ratkaisut KHO 2250/2025, MaO 500/2024, MaO 548/2025. Tiera yhtiöitti vuosi sitten yhteishankintatoimintonsa
eri yhtiöön (Velora Oy) <https://tiera.fi/tiedotteet/tieran-tytaryhtio-yhteishankintayksikko-velora-oy-perustettu/> 5.2.2025

¹⁶ HE 2/2026 vp. s. 82–83.

Yhteenvedona voidaan todeta, ettei ehdotetulla muutoksella rajoiteta millään tavoin hankintayksikölle kuuluvaa harkintavaltaa siitä, tuottaako tämä tarvitsemansa palvelut itse, ostaako sen markkinatoimijalta vai hankkiiko sen omalta sidosyksiköltään. Edelleen nyt ehdotetulla muutoksella ei rajoiteta kunnille tai muille hankintayksiköille kuuluvaa harkintavaltaa siitä, mihin organisaatiomuotoihin tämä oman toimintansa järjestää. Kunnille jää edelleen harkintavaltaa palveluiden järjestämiseen erityyppisissä rakenteissa eikä muutos velvoita palveluiden kilpailuttamiseen ja ulkoistamiseen markkinatoimijalle tai käyttämään tiettyä organisaatiomuotoa palvelun tuottamiseen. Tilanteessa, jossa tarvetta on organisoida palvelutuotanto siten, että tätä voivat hyödyntää useat kunnat yhdessä, on vaihtoehtona organisoituminen kuntalain mukaan kuntayhtymäksi, liikelaitoskuntayhtymäksi (tai hyvinvointialueista annetun lain mukaan hyvinvointiyhtymäksi ja liikelaitoskuntayhtymäksi). Edelleen palveluita voidaan järjestää kuntien tai hyvinvointialueiden välillä hankintalain 16 §:n horisontaalista yhteistyötä koskevan poikkeuksen turvin. Myös ns. vastuukuntamalliin ja yhteistoimintasopimukseen perustuva toimivallan siirto ovat mahdollisia. Yksityisoikeudelliset rakenteet olisivat niin ikään mahdollisia. Rajoitus kohdistuisi ainoastaan osakeyhtiömuotoon ja luonnollisesti myös yhtiömuotoinen toiminta olisi edelleen mahdollista, mutta osakeomistuksen osalta asetettaisiin rajoituksia. Yhteiskunnan kriittiset toiminnot (hankintalain piirissä olevat jätehuolto ja jätevesi sekä erityisalojen hankintalain piirissä olevat infrasektorit) jäävät 10 %:n säännön ulkopuolelle. Edelleen rajoituksen ulkopuolelle jäisi tietyt lakisääteiset palvelut, joiden liikevaihto on enintään 1 MEUR ja lisäksi on mahdollista myös perustaa erityislainsäädännöllä valtakunnallisia toimintoja yhtiömuotoon vähimmäisomistusrajoituksesta huolimatta ja ilman euromääräisiä rajoja. On syytä myös huomata, että yksinomaan yhteishankintayksikkönä toimivien yhtiöiden toimintaan rajoitus ei kohdistu.

Porvoossa, 24.3.2026



Kirsi-Maria Magga (ent. Halonen)
dosentti, OTT, VT,
Professori, julkinen talousoikeus
Lapin yliopisto

kihalone@ulapland.fi

