

26.3.2026

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi, [HE 2/2026 vp](#).

Asiantuntijalausunto hankintalain sidosyksikkösäännösten muuttamisesta: vastaukset valiokunnan kysymyksiin

1. Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoani seuraavista kysymyksistä kokoukseensa 27.3.2026

Valiokunta pyytää näkemyksiänne seuraavista asioista:

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

Kysymys pääsystä sidosyksiköiden ostolaskudataan?

2. Kysymys pääsystä sidosyksiköiden ostolaskudataan on tosiasiasa hyvin merkityksellinen sidosyksiköiden tehokkuuden ja taloudellisuuden arviointia varten. Käytännössäkin on havaittu usein se, että Suomessa yleensä ja eri kuntien päättäjillä ei ole tosiasiasa riittävää tai oikeaa tilannekuvaa sidosyksiköiden kautta järjestetyn toiminnan tehokkuudesta. Keinot arvioida myös yksiköiden toiminnan tehokkuutta ovat rajallisia ja perustuvat enemmän yhtiöoikeudellisiin menettelyihin.
3. Ostolaskudata — eli tiedot siitä, mitä julkisyhteisöt ja näiden sidosyksiköt tosiasiallisesti ostavat, keneltä ja millä hinnalla — on välttämätön edellytys sille, että sidosyksiköiden tehokkuutta voidaan arvioida systemaattisesti. Ilman ostolaskudataa vertailu sidosyksiköltä hankittujen palvelujen ja markkinaehtoisten vaihtoehtojen välillä on käytännössä erittäin vaikeaa. Ostolaskudatan on usealla eri tavalla merkityksellistä sidosyksiköiden arvioinnissa. Ostolaskudata on tunnistettu kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa hankintojen tiedolla johtamisen kannalta keskeiseksi kysymykseksi (Kansallinen julkisten hankintojen

strategia s. 7). Valtiovarainministeriön johdolla on pyritty kehittämään ostolaskudatan julkistamista avoimena data tutkihankintoja.fi -palvelussa (VM:n hanke VM018:00/2024), jossa on laadittu asiaa koskeva arviomuistio (Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta, [Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:63](#)). Valtiovarainministeriön arviomuistion mukaan hankintatietovarannon toteuttamiseksi tulisi säätää uusi hankintatietovarantolaki sekä muutoksia Valtiokonttorista annettuun lakiin sekä julkisista hankinnoista annettuun lakiin. Valtiokonttorille säädettäisiin uusi tehtävä ylläpitää kansallista hankintatietovarantoa. Arviomuistiossa perustellaan hyvin myös sitä, kuinka ostolaskudatan avoimuus ja saatavuus parantaisi hankintatoimen ja ylipäänsä julkisen toiminnan vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.

4. Julkisten hankintojen tietovarannon perustamistyö jatkuu kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen hankkeena (VN/2215/2025; VM009:00/2025). Olennaista on data julkisuus ja saatavuus avoimena datana mikä mahdollistaa tietoaineiston monipuolisen analyysin. Analyysi mahdollistaa hankintojen ja julkisen toiminnan kustannusvaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden analyysissä välttämättömät kustannusvertailut, millä on hankintojen ja laajemmin julkisen ja julkisrahoitteisen toiminnan tiedonnalla johtamisen kannalta tärkeä tehtävä. Ostolaskudata mahdollistaa myös hintavertailut ja markkinatestauksen, ulosmyyntirajojen konsernitasoisen valvonnan sekä kokonaistehokkuuden arvioinnin.
5. Ostolaskudatan saatavuuden oikeudellisen sääntelyn kannalta merkityksellistä on, että hankintaviranomainen ja sidosyksikkö ovat jo julkisista hankinnoista annetun direktiivin 2024/24/EU 12 artiklan ja kansallinen säännösten perusteella erillisiä oikeushenkilöitä. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksissa annetussa lain (1397/2016) 138 §:n 1 momentissa on viittaus viranomaisena toimivien hankintayksikön asiakirjojen osalta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), julkisuuslaki. Saman pykälän 2 momentissa on säännös muun hankintayksikön kuin viranomaisen osalta, jolla laajennetaan tietyin osin julkisuuslain soveltamisalaa. Lainkohdan mukaan tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan asian käsittelemisestä ja ratkaisemisesta. Erillistä sääntelyä ostolaskudatan julkisuudesta ei näin ole.
6. Ostolaskudataan pääsyn kannalta keskeinen säädös on näin julkisuuslaki. Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevat yhtiöt eivät omistustansa takia sellaisenaan tule julkisuuslain soveltamisalaan, koska ne eivät ole julkisuuslain soveltamisalaan lain 4 §:n 1 momentin mukaan kuuluvia yksiköitä. Olennaiseksi tässä tulee näin etenkin julkisuuslain soveltamisalaa viranomaisiin ja niihin rinnastuviin yksiköihin koskeva säännös

julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa. Lainkohdan perusteella julkisuuslakia ja sen julkisuusperiaatetta sovelletaan lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin sekä yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Sidosyksiköt käytännössä hyvin harvoin käyttävät julkista valtaa, jolloin ne jäävät julkisuuslain sekä perustuslain ja julkisuuslain mukaisen julkisuusperiaatteen sekä käytännössä usein myös julkisten toimijoiden velvollisuuden tuottaa ja jakaa avointa dataa ulkopuolelle. Sidosyksiköihin näin sovelletaan pääsääntöisesti sidosyksikön organisaatiomuodon mukaista julkisuussääntelyä, jolloin osakeyhtiömuotoisessa toiminnassa sääntely on tavanomaista yksityisoikeudellista, erityisesti osakeyhtiöoikeudellista sääntelyä eivätkä osakeyhtiöitä koskevat yleiset ja varsinkin pörssiyhtiöitä koskevat erityiset avoimuusvelvoitteet käytännössä koske sidosyksiköitä. Julkisuuslain soveltamisalan rajat hankinnoissa ovat olleet esillä myös oikeuskäytännössä (KHO 2023:7 ja oikeuskirjallisuudessa, ks. Voutilainen, T. (2023) Hankinta-asiakirjojen julkisuus yhtiömuotoisessa yhteishankintayksikössä – KHO 2023:7, Lakimies 2/2023, s. 371–38). Käytännössä sidosyksiköiden ostolaskudata jää useimmiten julkisuusperiaatteen ulkopuolelle.

7. Ostolaskutietojen julkisuus on myös tulkinnanvarainen silloinkin, kun sidosyksikkö sattuisi organisaatiomuotonsa perusteella kuuluvan julkisuuslain soveltamisalaan. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassa pitosäännöksillä suojataan varsin tehokkaasti julkisyhteisöjen liike- ja neuvottelusalaisuuksia. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa säädetään, että salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.
8. Julkisuuslain 24 §:n 17 kohdan tulkinta on aiheuttanut päänsäiväviä kilpailuneutraliteettiasioiden yhteyksissä. Esimerkiksi vahinkoedellytyksen ja tasaapuolisen kilpailuasetelman vaarantamisen erilaiset tulkinnot ja esimerkiksi KKV:n käsitys siitä, että toimintayksikkötasojen tuloslaskelmien ja yksikkökustannusten julkaiseminen saattaa alueellisesti vaarantaa kilpailuasetelman ja hankintayksikön kilpailuasetelmaa. Yksikkökustannusten laskeminen puolestaan on kuitenkin välttämätön ehto tuotannon tehokkuuden vertailulle sekä myös toimivalla monituottajamallille samoin kuin kilpailuneutraliteetin valvonnalle ja arvioinnille. Julkisuuslain mukaiset

salassapitosäännökset eivät ole kuitenkaan olleet esteenä valtionhallinnossa ostolaskudatan julkaisemiselle avoimena datana. Avoimen datan julkaisua voidaan myös tehdä osin pseudonymisoitunakin, eli datan avoimuudessa voi olla erilaisia tasoja.

9. Kuntien konsernitasoisen johtamisen ja kunnallisten hankintaviranomaisten sidosyksiköiden kannalta huomioon on otettava myös kuntalain erityiset säännökset, jotka eivät koske sinänsä datan yleistä saatavuutta ja julkisuutta vaan kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuksia. Kuntalain (410/2015) 83 §:ssä säädetään kunnan luottamushenkilön tietojensaantioikeuksista. Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka julkisuuslain 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tietojensaantioikeus on näin varsin rajoitettu. Sanamuodoltaan täysin samanlainen sääntely koskee hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 88 §:n perusteella hyvinvointialueita. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että paras pääsy ostolaskudataan on sidosyksikön omalla johdolla ja henkilöstöllä. Kunnan tai hyvinvointialueen konserniohjauksen piirissä toimivilla henkilöillä on myös konserniohjauksen käytännöistä riippuen pääsy dataan.
10. Hankintalain uudistuksen yhteydessä lausuntokierroksella joissain lausunnoissa esitettiin myös hankintatietovarannon perustamista ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemista läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Hallituksen esityksessä todetaan, että tämä kysymys kuuluvan enemmän toisten hankkeiden piiriin. (HE 2/2026 vp, s.93). Kysymyksen kannalta. Näitä merkittäviä hankkeita ovat ensinnäkin oikeusministeriössä vireillä oleva julkisuuslain kokonaisuudistus ja siinä oleva kysymys julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Toinen kokonaisuus ovat valtiovarainministeriön hanke kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustaminen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaiseminen ([VN/2215/2025](#); [VM009:00/2025](#)). Hankkeessa on valmisteltu hallituksen esityksen muotoon ehdotus laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi ja esitys on ollut vuoden 2026 alussa lausuntokierroksella (ks. lausuntopyyntö [VN/2215/2025](#) ja [esitysluonnos](#)). Ostolaskudatan avoimuuden toteuttaminen avoimena data olisi ensiarvoisen tärkeää. Samoin julkisyhteisöjen konserniohjauksen ja julkisen valvonnan sekä tietojohdamisen ja tehokkuuden kriittisen ulkoisenkin arvioinnin edellyttämän tietojensaannin edistäminen julkisuuslain uudistuksessa ja kehittämällä kuntalakia, hyvinvointialuelakia sekä kuntien ja hyvinvointialueiden konserniohjauksen käytäntöjä. Hankintalain uudistuksen yhteydessä on perusteltua kiirehtiä hankintatietovarannon toteuttamista ja edistää ostolaskudatan saatavuutta ja hyödyntämistä.

Kysymys 2: Jos sidosyksikköjä koskeva muutos toteutuu hallituksen esityksen HE 2/2026 vp mukaisena niin mitä muita keinoja kunnilla on järjestää hankintatoimensa

11. Hallituksen esitys merkitsee kiistatta kuntien hankintavallan kaventumista sidosyksikköhankinnoissa. Ehdotus ei kuitenkaan kokonaisuudessaan poista tai tee asiallisesti mahdottomaksi tai merkityksettömäksi kuntien mahdollisuutta järjestää hankintatoimintaansa yhteistyössä. Ensimmäisenä mahdollisuutena on käyttää hankintalain itsensä mukaisia keinoja eli käyttää hankintalain 20 §:n tarkoittamalla tavalla yhteishankintayksikköä taikka hankintalain 21 §:n järjestää hankinta yhdessä.
12. Kuntien käytettävissä ovat myös kaikki kuntalain mukaiset kunnallisen yhteistyön muodot. Kuntalain 49 §:ssä on yleiset säännökset kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminnan muodoista. Kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä liikelaitoskuntayhtymä. Näillä yhteistoiminnan muodoilla voidaan ainakin osaksi paikata pienten kuntien hankintatoimeen liittyviä ongelmia sekä järjestää yleisesti ottaen tarpeellista kuntien yhteistoimintaa.
13. Kuntalain mukaisissa yhteistyöjärjestelyissä yhteistyö on nimenomaan kunnan viranomaisorganisaation yhteistyötä ja edellyttää siten käytännössä sidosyksikön ja peruskuntien välisen suhteen uudelleen määrittelyä. Korkeimman hallinto-oikeuden ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti vastuukuntamallissa palveluita voidaan tuottaa sidosyksikön ulosmyyntirajoista riippumatta kaikille niille kunnille tai kuntien asukkaille, joiden puolesta vastuukunta järjestää palveluita (ks. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muun muassa tuomioissa 18.6.2020 asiassa Porin kaupunki [C-328/19](#), [EU:C:2020:483](#), ja tuomio 21.12.2016 asiassa [Remondis](#), [C-51/15](#), [EU:C:2016:985](#)).
14. Käytännössä näiden hyödyntäminen edellyttää sitä, että toiminnassa erotetaan nykyistä selkeämmin markkinaperusteinen, markkinoilla tapahtuva toiminta ja julkisen hallinnon tehtävät mukaan yleistä etua palveleva, voittoa tavoittelematon toiminta. Unionin oikeuden näkökulmasta yleisellä tasolla ja lisäksi kilpailuneutraliteetin kannalta tällainen erottelu olisi tarkoituksenmukaista. Siitä kuitenkin johtuu lyhyellä aikavälillä transaktiokustannuksia ja se johtaa osan nykyisistä yhteistyöjärjestelyistä uudelleen järjestelyihin, joista osa on hyvinkin perusteltua ja osaa voi olla vaikeaa toteuttaa. Taustalla on osittain se, että kuntarakenne ja kuntien yhteistyörakenteet eivät enää täysin vastaa muuttuneen toimintaympäristön

vaatimuksiin ja iso joukko pienempiä kuntia käytännössä on pakotettu järjestämään monet palvelut ja tehtävät yhteistyössä toisten kuntien kanssa ja lisäksi useissa palveluissa on perusteltu yhtä kuntaa laajempi alue tai väestöpohja. Kysymys on viime kädessä lainsäätäjän harkinnasta sen suhteen, onko ja missä laajuudessa on yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaista, että kuntarakenne ja joidenkin pienten kuntien kantokyky tai järjestämiskyky taikka tiettyjen kunnallisten toimintojen perustellut erityiset tarpeet määrittävät kilpailu- ja elinkeinopolitiikan sisältöä ja mitä eri näkökohtia tasapainottavia ratkaisuja sekä poikkeuksia lainsäädännön mukaisiin pääsääntöihin tässä tasapainottamisessa tehdään. Tähän kysymykseen vastaamista osittain hankaloittaa se, että osa mahdollisesti uudelleen arviointiin joutuvista järjestelyistä on hyvin toimivia ja tehokkaita mutta osan osalta ei ole olemassa objektiivista arviota sidosyksikön kautta järjestetyn toiminnan tehokkuudesta tai tässä tehokkuudessa olisi selkeästi kehittämisen mahdollisuuksia.

Lisäksi valiokunnan kokouksessa lyhyelle vastaukselle jäänyt kysymys hallituksen esityksessä ehdotetun 10 %:n omistusoikeusvaatimuksen suhde Euroopan unionin oikeuteen

15. Eduskunnan talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa 19.3.2026 kokousaikataulu ei mahdollistanut vastauksia valiokunnan jäsenten minulle osoittamista kysymyksistä. Toimitan tässä kirjallisessa lausunnossa lisäksi lyhyen täydentävän vastauksen minulle suunnattun ja kokouksessa lyhyesti suullisesti esittämäni perusteella. Tältä osin tämä lausunto täydentäänäin 18.3.2026 päivättyä ja samana päivänä valiokunnalle asiantuntijakuulemistä 19.3.2026 varten toimittamaani kirjallista lausuntoa.
16. Keskeinen kysymys koskee sitä, onko hankintalain 15 §:ään esitetty ehto kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimuksesta yhteensopiva Euroopan unionin oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Asiantuntijalausunnossani 18.3.2026 olen todennut saman kuin hallituksen esityksessäkin todetaan, että kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuuden vaatimus on kansallinen ja perustuu direktiivin salliman kansallisen liikkumavaran hyödyntämiseen. Hallituksen esityksessä säännöstä perustellaan yleisen edun tavoitteen toteuttamisella ja riittävän laajan kilpailullisten julkisten hankintojen turvaamisella (ks. HE 2/2026 vp, s.7). Suomessa on ollut hallituksen esityksen ja oikeuskäytännön havaintojen perusteella ongelmana, että sidosyksiköitä on asiallisesti käytetty kilpailullisen hankintamenettelyn kiertämiseen. Hallituksen esityksessä sääntelyn sallittavuutta perustellaan sillä, että asetettava vaatimus tiukentaa sidosyksiköiden omistusta ja määräysvaltaa koskevaa sääntelyä kilpailun ja kilpailullisten menettelyiden käytön edistämiseksi Euroopan unionin oikeuden, erityisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuihin vaatimuksiin nähden.

17. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten, että jäsenvaltio voi säätää tiukempia vaatimuksia sidosyksiköiden käytölle kuin mitä unionin oikeuden vähimmäisvaatimukset edellyttävät. (HE 2/2026 vp, hankintalain 15 §:n säännöskohtaiset perustelut, s. 96). Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioihin 3.10.2019, [Irgita C-285/18](#), [EU:C:2019:829](#) ja unionin tuomioistuimen määräykseen yhdistetyissä asioissa 6.2.2020, Rieco Spa C-89/19–C-91/19, EU:C:2020:87. Kyseisessä määräyksessä unionin tuomioistuin piti vastausta sille esitettyyn kysymykseen Irgita -ratkaisun perusteella selvänä eikä ottanut asiaa tarkemmin tutkittavakseen.
18. Hallituksen esityksen perusteluissa on nähdäkseni tehty asianmukainen tulkinta kyseisestä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioista. Unionin tuomioistuin otetaan Irgita -asian tuomiosaan, että jäsenvaltioiden vapaus valita palvelujen tarjoamistapa, jolla hankintaviranomaiset täyttävät omat tarpeensa, käy ilmi myös direktiivin 2014/24 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta, jossa todetaan, että ”tässä direktiivissä ei millään tavalla velvoiteta jäsenvaltioita turvautumaan alihankintaan tai ulkoistamiseen sellaisten palvelujen suorittamisessa, jotka ne haluavat suorittaa itse tai järjestää muulla tavalla kuin tässä direktiivissä tarkoitetuilla hankintasopimuksilla”, ja siinä vahvistetaan näin mainittua direktiiviä aikaisempi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka on antanut asiassa harkintavaltaa. Hankintadirektiivi ei näin velvoita myöskään jäsenvaltioita toteuttamaan hankinnat sidosyksikköhankeina, sisäisenä liiketoimena, vaikka hankintadirektiivin 12 artiklan 1 säännös sidosyksikköhankinnan soveltumisesta ovat käsilä. (Irgita -tuomion perustelukappaleet 45 ja 46).
19. Tuomioistuin on todennut perustelukappaleissa lisäksi seuraavaa: Jäsenvaltioiden vapaus päättää parhaana pitämästään tavasta huolehtia rakennusurakoiden toteuttamisesta tai palvelujen tarjoamisesta ei kuitenkaan voi olla rajoittamaton. Tätä vapautta käytettäessä on päinvastoin noudatettava EUT-sopimuksen perustavanlaatuisia sääntöjä, erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, sekä niistä johtuvia periaatteita kuten yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta ja avoimuusperiaatetta (ks. analogisesti tuomio 9.7.1987, CEI ja Bellini, 27/86–29/86, EU:C:1987:355, 15 kohta; tuomio 7.12.2000, Telaustria ja Telefonadress, C-324/98, EU:C:2000:669, 60 kohta ja tuomio 10.9.2009, Sea, C-573/07, EU:C:2009:532, 38 kohta). Jäsenvaltio voi näissä rajoissa asettaa hankintaviranomaiselle ehtoja, joista ei säädetä direktiivin 2014/24 12 artiklan 1 kohdassa, jotta tämä toteuttaa sisäisen liiketoimen erityisesti palvelun jatkuvuuden, hyvän laadun ja saatavuuden takaamiseksi. (Irgita, tuomion perustelukappaleet 48–50). Tämän jälkeisessä oikeuskäytännössä ei ole poikettu Irgita -asian tuomioissa esitetystä tulkinnasta.

20. Merkityksellistä täten on, että Irqita -ratkaisussa tuomioistuin nimenomaisesti myös viittasi sidosyksikköhankintoja ja määräysvallan käsitteen osalta keskeisen Teckal -ratkaisuunsa ja perusteluihin. Irqita -ratkaisu ei ole näin irrallinen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja nojautuu myös hankintadirektiivin johdantoon ja 12 artiklan sanamuotoon. Samaan lopputulokseen voidaan tulla myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaisen unionilajiteetin ja oikeuskirjallisuudessa siihen liitetyn pre-emption opin valossa. Hankintadirektiivin säännöksistä ja johdannosta ilmenee, että direktiivin 12 artiklaa ei ole tarkoitettu täysharmonisoivaksi. Päinvastoin, jäsenvaltion liikkumavaran mahdollisuus nimenomaisesti todetaan myös direktiivin johdannossa (muun muassa perustelukappale 5). Jäsenvaltion lainsäätäjä voi säätää täydentävää sääntelyä muun muassa Irqal -ratkaisussa unionin tuomioistuimen toteamien unionin oikeuden yleisten periaatteiden asettamissa rajoissa ja lisäksi jäsenvaltio ei saa säätää kansallisia säännöksiä, jotka estäisivät unionin oikeuden tehokkaan vaikutuksen toteutumisen (pre-emption).
21. Nyt hallituksen esityksessä ehdotettu 15 § pyrkii tiukemmin torjumaan sidosyksikköpoikkeuksesta johtuvia kilpailun vääristymiä kuin mitä direktiivi ja sitä tulkitseva oikeuskäytäntö vähintään edellyttävät, minkä vuoksi ehdotettu säännös on kansallisen lainsäätäjän harkintavallassa. Määräysvallan kriteeri unionin tuomioistuimen käytännössä on asiantuntijalausunnossani 18.3.2026 kuvaamalla tavalla laadullinen eli hankintayksikön soveltaessaan uutta hankintalain 15 §:ää on kuitenkin varmistuttava siitä, että laadulliset kriteerit kyseisessä hankinnassa täyttyvät.
22. Ehdotettu lainkohta hankintalain 15 §:n muutosehdotuksessa on muotoiltu niin, että se koskee selkeästi vain osakeyhtiöitä eikä siten koske esimerkiksi säätiöitä ja yhdistyksiä. Lainsoveltamisessa ei saa tehdä siten sellaista virheellistä vastakohtaispäätelmää, että näissä sidosyksikköhankinnat eivät olisi unionin oikeuden asettaman samanlaisen määräysvallan kuin hankintayksiköllä on omiin sisäisiin yksiköihinsä asettamien laadullisten rajoitusten piirissä.
23. Johtopäätökseni on, että ehdotettu 15 §:n muutos ei ole ristiriidassa Euroopan unionin oikeuden vaatimusten kanssa. Johtopäätökseni myös on, että säännöksellä on hyväksyttävä yhteiskunnallinen ja oikeudellinen tarkoitus edistää kilpailua ja ehkäistä sidosyksikköhankintojen lisääntymisestä johtuvaa kilpailullisten markkinoiden pientymistä. On sinänsä valitettavaa, että hallituksen esityksessä ei ole selkeämpää analyysiä kansallisesta liikkumavarasta, mutta johtopäätöksiltään hallituksen esitys on asianmukainen. Kansallista sääntelyä puoltavana seikkana on, että lain ja sen perusteluiden avulla hankintayksiköiden on helpompi saada kootusti tietoa sidosyksikköhankinnoille asettavista vaatimuksista. Valiokunnassa on kuitenkin syytä vielä kiinnittää huomiota siihen, että

kaikissa sidosryhmähankinnoissa unionin hankintadirektiivien mukaisen määräysvallan laadullisten kriteereiden täytyy täytyä.

24. Asiantuntijalausunnossani olen tuonut esille. SEUT114 artiklan mukaisen jaetun toimivallan alueella kun unioni säätää. Jos on tarkoitettu täysharmonisoivaksi, jäsenvaltio ei saa säätää. Jäsenvaltio ei saa myöskään säätää kansallisia säännöksiä, jotka estäisivät unionin oikeuden tavoitteiden ja tehokkaan vaikutuksen toteutumisen (pre-emption -oppi). Direktiivi käytännössä jättää kansallista liikkumavaraa. Ehdotettu ääntely käytännössä supistaa kansallista liikkumavaraa ja vaatii laajemmin kilpailullisten menettelyiden noudattamista. Muutettavaksi ehdotettu 15 § ei soveltuisi kuitenkaan kuin kuin osakeyhtiöihin. Lakia ei saa tulkinta niin, että muissa yhteisömuodoissa määräysvallalla ei ole väliä ja määräysvallan oikeuskäytännön mukainen laadullinen tulkinta on hankintalakiin ehdotetun muutoksen mahdollisesta hyväksymisestä huolimatta myös tarpeen huomioida sidosyksikköhankinnoissa.

Tuomas Pöysti

Hallinto-oikeuden dosentti, oikeustieteen tohtori