

LAUSUNTO TALOUSVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Talousvaliokunta on pyytänyt minulta lisälausuntoa hallituksen esityksestä 2/2026 vp. Lausuntopyynnössä on pyydetty näkemystä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 65 §:n markkinakartoitusta koskevasta ehdotuksesta ja siitä, että markkinakartoitus on pakollinen, jos hankinnan arvo ylittää 10 miljoonaa euroa. Lisäksi lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa siihen, tulisiko tietyt alat sulkea ehdotetun sidosyksikkösääntelyn ulkopuolelle (esim. erikoissairaanhoido).

Esitän talousvaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Markkinakartoitus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hankintalain 65 §:ssä säädettyä markkinakartoitusta koskevaa sääntelyä. Ehdotetun 2 momentin sääntely on kirjoitettu sellaiseen muotoon, ettei se käytännössä velvoita hankintayksikköjä mihinkään. Ehdotuksessa sallitaan tehtäväksi erilaisia asioita, joita ei ole nykysääntelyssäkään kielletty. Kuten olen aiemmassa lausunnossani todennut, tällainen informaatio-ohjauksen tyyppinen sääntely ei kuuluisi lailla säädettyihin asioihin. Informaatio-ohjaus ja opastus tulisi järjestää muuten.

Ehdotetun uuden 3 momentin mukaan, jos hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää kymmenen miljoonaa euroa, tulee hankintayksikön tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua. *Ehdotetulla säännöksellä ei voida katsoa olevan välttämätöntä lisäarvoa hankinnan toteuttamiselle tai edes kilpailun lisäämiselle. Toisaalta säännös on kirjoitettu epämääräiseen muotoon ”arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua”.* Tällaiseen muotoon kirjoitettuna velvoitesäännöksenä ehdotus on ongelmallinen. Säännöksen tulee olla täsmällinen, jos sillä velvoitetaan hankintayksikkö tekemään jotain laissa säädetyn velvollisuuden täyttämiseksi.

2. Sidosyksikköhankinnat

Lainsäätäjällä ei ole toimivaltaa säätää jotain toimialaa sidosyksikkösääntelyn ulkopuolelle, koska sidosyksikköhankinnat perustuvat selkeään hankintadirektiivissä olevaan sääntelyyn. Lainsäätäjä ei voi myöskään säätää sitä, että jokin yksikkö on sidosyksikkö, vaan sen asema sidosyksikkönä määräytyy sen mukaan, täyttyykö sen toiminnassa ja omistuksessa hankintadirektiivissä säädetty tunnusmerkit. *Painotan täältä osin sitä, että kansallinen lainsäätäjä ei voi säätää sidosyksikköasemasta eikä se voi myöskään säätää siitä poikkeuksia, jotka olisivat ristiriidassa hankintadirektiivissä säädetyn sidosyksikön määritelmän kanssa.*

Jos lisälausuntopyyntö koskee sitä, että voidaanko sidosyksikkösääntelyyn tehdä ehdotettuun 10 prosentin omistuskynnykseen poikkeuksia, tulee tätä arvioida huolellisesti sääntelykokonaisuuden kannalta katsottuna. Tällöin merkitystä on muun muassa sillä, miten hankinta liittyy esimerkiksi kunnan tai hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen ja hoidetaanko osakeyhtiömuotoisessa sidosyksikössä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Esimerkiksi erikoissairaanhoido on sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetun lain ja terveydenhuoltolain perusteella julkinen hallintotehtävä. Hyvinvointialueen antaessa erikoissairaanhoidon tehtäviä yksityisoikeudelliselle sidosyksikölleen, on siinä

kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Esimerkiksi hyvinvointialueet voivat järjestää yhteiset erikoissairaanhoitopalvelut hyvinvointiyhtymäksi, joka on julkisyhteisö, eikä siihen sovelleta nyt lausuttavana olevia sidosyksikkörajoitteita. Hyvinvointialueiden tulisi perustella, miksi ne ovat katsotaan oikeudellisesti perustellulla tavalla sen, että ne erikoissairaanhoitopalveluja tuotetaan niiden omistamissa osakeyhtiöissä. *Tässä nimittäin ei voi olla sivuvaikuttimena se, että tällä tavalla voidaan myös järjestää lääkäreille mahdollisuus toteuttaa samoissa tiloissa yksityisvastaanottoja.* Tällaiset järjestelyt eivät ole asiallisesti perusteltuja tarkoituksenmukaisuuden kannalta katsottuna, vaan pikemminkin muistuttavat rakenteellisen korruption järjestelyjä.

Myöskään kuntien elinkeinoyhtiöiden toiminnan rajaaminen sidosyksikkösääntelyn ulkopuolelle ei ole mahdollista muuten kuin 10 prosentin vähimmäisomistuksen osalta. Tältäkin osin olisi syytä selvittää tarkoin, estyisikö tosiasiallisesti yhdenkään elinkeinoyhtiön toiminta ja yleensäkin missä muodossa niiden toimintaa rahoitetaan. Palvelujen myynti kunnille on vain osa elinkeinoyhtiöiden tulovirtaa, jossa merkittävässä osassa on myös erilaiset valtioavustukset ja Euroopan unionin rakennerahastojen tuet. Merkitystä on myös sillä, että elinkeinoyhtiöiden toiminta on monissa tilanteissa sellaista, että se liittyy jonkin seudun kehittämiseen ilman kuntakohtaista palvelun tuottamisesta. Tällöin kysymys voi olla nimittäin hankintalain 9 §:n 1 momentin 13 kohdassa tarkoitetusta kehittämisspalvelun hankinnasta, johon ei sovelleta hankintalainsäädäntöä. Painotan tältäkin osin sitä, että elinkeinoyhtiöiden toiminnan luonne tulisi arvioida huolellisesti ja missä määrin ne yleensäkin toimivat tehtävissä, joissa sidosyksikkösääntely tulee sovellettavaksi. Elinkeinoyhtiöiden ja kuntien elinvoimaisuuden edistämistä koskevat tavoitteet ovat kuitenkin rajautuneet siltä osin kuin kysymys on tehtävistä, jotka kuuluvat valtion viranomaisena toimiville elinvoimakeskuksille. Tästäkin syystä on paikallaan arvioida, mitä elinkeinoyhtiöiden tehtävät ovat ja ovatko ne edes lainmukaisia sekä missä määrin ne tuottavat palveluja kunnille siten, että ne kuuluisivat hankintalain tai sidosyksikköhankintojen piiriin *tosiasiallisesti*.

26.3.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti