



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 17.2.2026 asiassa HE 2/2026
vp

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (hankintalaki), vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (erityisalojen hankintalaki), rikosrekisterilakia sekä vesihuoltolakia.

Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia koskevien muutosten tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman julkisiin hankintoihin liittyviä tavoitteita. Osa muutoksista kohdistuisi niin kansallisiin kuin EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Esityksen tavoitteena on lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa sekä edistää laadukkaiden julkisten palvelujen turvaamista.

Esitykseen sisältyvällä sidosyksiköitä koskevalla hankintalain muutoksella pyritään parantamaan julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistamaan alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohtia

Voimassa oleva hankintalaki (1397/2016) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 49/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on hankintalaista antamassaan lausunnossa arvioinut sääntelyä muun muassa perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Valiokunnan mukaan ”sääntely on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Sääntely ei merkitse kuitenkaan niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on kuitenkin syytä tarkastella, voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidosyksikkösääntelyä pitää kaikilta osin perusteltuna” (PeVL 49/2016 vp, s. 6).

Talousvaliokunta totesi esitystä koskevassa mietinnössään tältä osin, että hankintayksiköillä pysyy oikeus itse päättää, organisoidaanko tietyn palvelun tuottaminen omana työnä tehtäväksi, sidosyksikön tuottamaksi, ostopalvelusopimuksin tehtäväksi tai täysin markkinaehtoisen yhtiön toteuttamaksi (TaVM 31/2016 vp, s. 4–5). Talousvaliokunta totesi mietinnössään myös, että keskeisenä perusteluna valitulle sidosyksikkösääntelylle ovat hallitusohjelman tavoitteet yrittäjyyden ja kilpailullisuuden edistämisestä sekä kilpailuneutraliteetista. Sidosyksiköillä on parempi kilpailuasema kuin täysin liiketaloudellisin perustein toimivilla yrityksillä, koska sidosyksiköt saavat valtaosan liikevaihdostaan ilman kilpailutusta omistajiensa tilauksista ja toimeksiannoista (TaVM 31/2016 vp, s. 8).

Nyt arvioitavan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan Suomen perustuslain 15 §:n (omaisuuden suoja), 17 §:n (kielelliset oikeudet), 18 §:n (elinkeinovapaus), 20 §:n (ympäristövastuu) sekä 121 §:n (kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto) ja siinä sääntelykokonaisuusyhteydessä myös perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus) näkökulmasta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ehdotetun sääntelyn ei ole arvioitu muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Koska perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin ottanut kantaa siihen, voidaanko esitetyn kaltaista, kunnan sidosyksikköhankintoja rajoittavaa sääntelyä pitää perustuslain 121 §:n mukaisena, hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

Lausuntoni taustaksi totean, että työ- ja elinkeinoministeriö ei aikoinaan nyt käsiteltävänä olevaa ehdotusta valmisteltaessa ole pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa hallituksen

esitysluonnoksesta. Olen tarkastanut hallituksen esitysluonnoksen osana oikeuskanslerille Suomen perustuslain 108 §:n nojalla kuuluvaa ennakollista perustuslainmukaisuuden valvontaa ja lainvalmistelun laillisuusvalvontaa. Olen niin sanotun listatarkastuksen yhteydessä kiinnittänyt työ- ja elinkeinoministeriön huomiota erinäisiin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin ja edellyttänyt esityksen täydentämistä ennen sen esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnolle. Huomioni kohdistuivat säädösvalmisteluohjeiden noudattamisen ohella erityisesti esityksen säätämisyjärjestysperustelujen asianmukaisuuteen. Tuossa yhteydessä huomioni kunnallisen itsehallinnon ja ehdotetun sidosyksikkösääntelyn suhteesta koskivat muun muassa kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuuden tarkempaa perustelemista. Edellytin lisäksi, että sääntelyä arvioitaisiin erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Pidän lisäksi tärkeänä kirjoittaa esitykseen läpinäkyvästi se, miten sääntely suhtautuu perustuslakivaliokunnan aikaisempaan saman lain yhteydessä esittämään kannanottoon ja mikä on se oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole tältä osin aikaisemmin arvioinut.

Keskityn tässä lausunnossani hallituksen esityksen arviointiin *kunnallisen itsehallinnon* näkökulmasta.

Kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta säädetään Suomen perustuslain 121 §:ssä.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175). Kysymys on siis kuntalaisten itsehallinnosta kunnassa.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176).

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 176).

Säännös pohjautuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta.

Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, s. 11 ja siinä mainitut lausunnot). Arvioitaessa nyt ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 121 §:ään on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 10 ja siinä mainitut lausunnot) kiinnitettävä huomiota myös siihen, ettei lakiehdotuksen vaikutuksia voida arvioida vain valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla. Perustuslain 121 §:ssä suojattu asukkaiden itsehallinto toteutuu jokaisessa kunnassa erikseen, jolloin sääntelyn vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien ja erilaisten kuntatyyppien tasolla. Samoin perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta paitsi päättää kuntansa hallinnosta, myös taloudesta. (Ks. esim. PeVL 40/2014 ja PeVL 16/2014 vp.)

Toisaalta on kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön (esim. PeVL 67/2014 vp, s. 11) mukaan lainsäätäjällä on kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta varsin laaja harkintamarginaali säätää merkittävistäkin muutoksista kuntien taloudelliseen asemaan, eikä myöskään perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetystä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu lainsäätäjälle tiukkoja rajoja pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Toki on selvää, että lailla säätämisen vaatimus edellyttää itse säännökseltä paitsi lakitasoisuutta myös riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kunnallista itsehallintoa ja kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta on tarkasteltu muun muassa valtionosuusjärjestelmään liittyneiden säädösehdotusten yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut valtionosuusjärjestelmän olevan alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkityksellinen perustuslain 6 §:n kannalta ja huomauttanut, että järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 69/2022 vp, s. 2). Samanlainen lähestymistapa on ollut esillä muissakin vastaavissa tarkasteluissa.

Tarkastelen seuraavaksi hankintalakiin ehdotettavan sidosyksikkömuutoksen (vähimmäisomistusosuusvaatimus) suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Ymmärtääkseni työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut lopulta juuri tähän kysymykseen liittyvän sellaista oikeudellista tulkinnanvaraisuutta, mikä puolsi hallituksen esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan

arvioitavaksi. Hallituksen esityksen antamisen yhteydessä olen pitänyt asianmukaisena sitä, että tämän kysymyksen vuoksi hallituksen esityksessä on tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausunnon tarve.

Voimassa olevan hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä.

Hankintalakiin ehdotetun uuden 15 §:n 2 momentin mukaan edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä.

Hankintalakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin perusteluiden mukaan omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi ainoastaan sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiömuotoisena. Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten sovellettaisi esimerkiksi säätiöihin, yhdistyksiin tai kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin. Muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset säilyisivät ennallaan. Muutoksen tavoitteena olisi estää kansallisesti sidosyksiköiden omistuksen jakautuminen hyvinkin pieniin osuuksiin, mikä esityksen mukaan olisi ongelmallista hankintalainsäädännön ja kilpailun ja markkinoiden hyödyntämistä koskevien tavoitteiden näkökulmasta. Tarkoituksena olisi estää erilaiset keinotekoiset järjestelyt, joiden ilmeisenä tarkoituksena olisi kiertää kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimusta esimerkiksi omistusta ketjuttamalla.

Totean lakiteknisenä huomiona, että säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 2/2026 vp, s. 96–97, 113) viitataan virheellisesti hankintalakiehdotuksen 15 §:n 1 momenttiin. Sääntämisjärjestysperusteluissa viittaus ehdotettuun 15 §:n 2 momenttiin on kuitenkin oikein.

Ehdotettu sidosyksikkösäätelyn tiukennus on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta siitä näkökulmasta, että hankintalakia ei nykyisin sovelleta kuntien sidosyksiköltään tekemiin hankintasopimuksiin. Hankintayksikön ei siten tarvitse kilpailuttaa hankintojaan hankintalain mukaisesti, mikäli hankinta tehdään hankintayksikön laissa tarkoitettulta sidosyksiköltä. Hankintayksikköhankeja sinänsä ei ehdotettu sääntely estä, mutta se sanotulla tavalla siis asettaa vaatimuksia sille omistukselle, joka kunnalla kyseisestä osakeyhtiömuotoisesta yksiköstä on.

Yleisesti ottaen hallituksen esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä asiassa ehdotetun sidosyksikkömuutoksen tavoitteet liittyvät julkisen sektorin tehokkuuden parantamiseen ja yrittämisen edellytysten vahvistamiseen. Sääntelyssä on kyse tarkennuksesta sidosyksikköhankejen käytön edellytyksiin, mikä on arvioitu

tarpeelliseksi viimeaikaisen yhteiskuntakehityksen kannalta. Vaikka sidosyksiköt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, niiden toiminta saattaa hallituksen esityksen mukaan muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin yksikkö toimii markkinoilla yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa kilpaillen (HE 2/2026 vp, s. 42). Tarkoituksena on, että sidosyksiköiden käyttö vastaisi paremmin sidosyksikkösääntelyn alkuperäistä tarkoitusta, jossa oli kyse hankintayksikön sisäiseen toimintaan ja omaan työhön rinnastuvasta toiminnasta (HE 2/2026 vp, s. 118).

Ehdotetun sidosyksikkömuutoksen tavoitteita voidaan näkemykseni mukaan sinänsä pitää hyväksyttävänä perustuslain kannalta. Tällaiset tavoitteet voivat tietyin edellytyksin oikeuttaa sellaistaikin sääntelyä, joka puuttuu kuntien itsehallintoon rajoittavasti.

Hankintalainsäädäntöä muuttamalla voidaan muuttaa tai täsmentää hankintayksiköiden velvollisuuksia, vaikka tällaista velvoitetta ei EU:n hankintadirektiivistä suoraan olisikaan johdettavissa. Muutokset eivät kuitenkaan saa tavoitteiden hyväksyttävyydestä huolimatta olla sellaisia, että ne vaarantaisivat kunnan taloudellisen itsehallinnon ja merkitsisivät olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin.

Hallituksen esityksen mukaan kunnilla säilyy edelleen täysimääräisesti oikeus päättää, tuottavatko ne palvelut itse, vai ostavatko ne palvelunsa sidosyksiköltä, yhteishankintayhtiöltä, vai julkisena hankintana joko yksin tai yhdessä useamman kunnan kanssa. Ehdotetun vähimmäisomistusvaatimuksen voi tästä huolimatta katsoa merkitsevän muutosta kuntien nykyiseen organisointivapauteen sekä niihin edellytyksiin, joiden perusteella sidosyksiköjä voidaan jatkossa hyödyntää. Ehdotettu sääntely voi myös vaikuttaa erilaisiin kuntiin eri tavoin.

Ehdotuksella kavennettaisiin osittain kuntien toimintamahdollisuuksia julkisten hankintojen tekemisessä. Toisaalta on huomattava, että hankintalakiin sisällytettävän poikkeussäännöksen (15 §:n uusi 8 momentti) mukaan 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.

Mainitun poikkeussäännöksen perusteluiden mukaan säännös mahdollistaisi sen, että tiettyjä palveluja tuottaviin sidosyksiköihin ei sovellettaisi kymmenen prosentin vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta, vaan omistusosuus voisi olla pienempikin, mikä mahdollistaisi yhtiölle laajemman omistajapohjan. Omistusosuusedellytystä sidosyksikön käytölle ei sovellettaisi myöskään hankintayksikön sidosyksikkönä toimivaan vesihuoltolaitokseen tai tukkuvesihuoltolaitokseen (vesihuoltolain uusi 4 f §). Minusta ehdotettu sääntely poikkeuksineen on kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tarkasteltuna riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista ja sellaisena myös lakitasoisuuden vaatimuksen huomioon ottavaa.

Olen osana oikeuskanslerille kuuluvaa ennakollista laillisuusvalvontaa kiinnittänyt työ- ja elinkeinoministeriön huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa tulee kuvata ja perustella se, mihin esitetty kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus perustuu hallitusohjelman lisäksi. Asianmukainen perusteleminen tältä osin on olennaista jo siitä syystä, että uusi säännös merkitsee syvempää puuttumista kunnalliseen itsehallintoon suhteessa voimassa olevan hankintalain 15 §:n sidosyksikkösääntelyn tarkoittamaan puuttumiseen nähden. Kyse on siten uudesta elementistä perustuslakivaliokunnan aikaisemmin arvioimaan sääntelyyn verrattuna.

Oikeuskanslerin tulkintakäytännössä on yleisemminkin korostettu, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi (ks. esim. oikeuskanslerin lausunto [OKV/1814/21/2024](#), s. 2 ja siinä viitatu ratkaisut). Myös perustuslakivaliokunta on painottanut, että viittaukset hallitusohjelmaan voivat olla ongelmallisia erityisesti siltä osin kuin tällaisia viittauksia käytetään esityksessä argumentaation tukena.

Arvioitavana olevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluita on näiltä osin tarkennettu huomattavasti ennen sen antamista eduskunnalle. Säätämisyjärjestysperusteluihin on myös lisätty jakso, jossa sääntelyä tarkastellaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että ehdotettu sääntely ei vaaranna kunnan lakisääteisten tehtävien asianmukaista hoitamista eikä asukkaiden pääsyä palveluihin missään päin Suomea, ei edes sellaisten pienten tai syrjäseutujen kuntien osalta, joiden yksin järjestämiin tarjouskilpailuihin ei ole saatavilla markkinaehtoista tarjontaa. Arviota perustellaan muun muassa sillä, että kunnilla säilyy edelleen valinnanvapaus tehdä sidosyksikköhankintoja pienemmiltä sidosyksikköyhtiöiltä ja hyödyntää erilaisia muita toimintamuotoja tarvitsemiensa tavaroiden ja palvelujen hankkimiseksi tai järjestämiseksi. Vaikka sääntelyn on tunnistettu vaikuttavan erilaisiin kuntiin jossain määrin eri tavoin, vaikutusten ei kuitenkaan ole arvioitu olevan syrjiviä tai kohtuuttomia.

Asiaan sisältyy siis mainittu tulkinnanvaraisuus perustuslain tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Arvioin osaltani, että ehdotettu sidosyksikkösääntely (vähimmäisomistusosuusvaatimus) ei näistä perustuslakikytkennöistä huolimatta merkitsisi sellaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, vaikka sääntely edelleen kaventaa jonkin verran kuntalaisten mahdollisuuksia järjestää itsehallintonsa puitteissa hankintoja. Ehdotettu sääntely jättää kuitenkin edellä selvitettyä liikkumavaraa. Yhdyn siten hallituksen esityksen sisältämään säätämisyjärjestysarvioon tältä osin.

Hallituksen esityksen (s. 115) mukaan sidosyksiköiden omistusta koskevan muutosehdotuksen vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla tullaan seuraamaan. Pidän tätä tärkeänä

ottaen huomioon, että kyseisten palveluiden tuottamisen kustannukset saattavat mahdollisesti nousta sidosyksikkömuutoksen myötä.

Yhteenveto

Totean kootusti, että ehdotettu sidosyksikkösääntely (vähimmäisomistusosuusvaatimus) on merkityksellistä perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ja siinä sääntely-yhteydessä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta.

Hallituksen esitysluonnoksesta listatarkastusvaiheessa esittämäni huomiot säätämisyjärjestysperusteluiden täydentämisestä ja tarkemmasta perusteleminen on otettu esityksen jatkovalmistelussa huomioon.

Arvioin osaltani, että ehdotettu sidosyksikkösääntely ei edellä kuvatuista perustuslakikytkennöistä huolimatta merkitsisi sellaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, vaikka sääntely edelleen kaventaa jonkin verran kuntalaisten mahdollisuuksia järjestää itsehallintonsa puitteissa hankintoja. Ehdotettu sääntely jättää kuitenkin edellä selvitettyä liikkumavaraa. Yhdyn siten hallituksen esityksen sisältämään säätämisyjärjestysarvioon tältä osin.

Mielestäni on tärkeää, että sidosyksiköiden omistusta koskevan muutosehdotuksen vaikutuksia sosiaali- ja terveystalvelujen toimialalla tullaan kuitenkin myös valtiosääntöoikeudellisista syistä seuraamaan tarkoin.

Oikeuskansleri

Janne Salminen