

Perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa.

Esityksen ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia eli niin kutsuttua hankintalakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, eli niin kutsuttua erityisalojen hankintalakia, 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 tehokuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa sekä edistää laadukkaiden julkisten palvelujen turvaamista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2026.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu esityksen suhdetta perustuslain 15 §:ään (omaisuudensuoja), 17 §:ään kielelliset oikeudet, 18 §:ään (elinkeinovapaus), 20 § (ympäristöperusoikeus) sekä 121 §:ään (kunnallinen ja alueellinen itsehallinto), johon liittyen on tunnistettu tarve arvioida ehdotettua sääntelyä myös perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus) kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä nostetaan esille perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, yhdenvertaisuus, omaisuuden suoja, elinkeinovapaus, kuntien ja alueiden itsehallinto. Asiakysymyksinä arvioidaan erityisesti ehdotetun sidosyksikkösääntelyn (15 §) suhdetta kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon perustuslainsuojaan, elinkeinovapauteen ja sopimussuhteiden pysyvyyteen. Esityksessä

on tuotu esille keskeisiä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteita erityisesti perustuslaista. En tämän vuoksi katso tarpeelliseksi toistaa mainittuja perusteita kaikilta osin.

Esityksessä arvioidaan, että ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon, koska perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa siihen, voidaanko esitetyn kaltaista, kunnan sidosyksikköhankintoja kuvatulla tavalla rajoittavaa sääntelyä pitää perustuslain 121 §:n mukaisena.

Keskityn seuraavassa kyseiseen ehdotukseen sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksesta ja sen arviointiin perustuslain 121 §:n ja 6 §:n kannalta.

Ehdotus sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuusvaatimukseksi

Hallituksen esityksessä esitetään lisättäväksi hankintalain 15 §:ään sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus. Ehdotuksen mukaan pykälän 1 momenttia täydennettäisiin kansallisella sidosyksikön omistukseen liittyvällä lisäedellytyksellä, jonka mukaan edellytys sidosyksikön käytölle olisi, että kunkin sidosyksikköä omistavan hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 %.

Omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi ainoastaan sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiömuotoisena. Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten sovellettaisi esimerkiksi säätiöihin, yhdistyksiin tai kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin. Muutos olisi kansallinen, eikä perustuisi hankintadirektiiviin. Muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset säilyisivät ennallaan. Säännöksellä ei muutettaisi sidosyksikkömääritelmään sisältyvän määräysvallan käsitettä eikä sen tulkintaa.

Sidosyksiköitä koskevalla muutoksella pyritään esityksen mukaan parantaman julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistamaan alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä (s. 42).

Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 96) vähimmäisomistusvaatimus ulottuisi myös sidosyksikön mahdollisiin tytär- tai sisaryhtiöihin. Sillä pyritään estämään kansallisesti sidosyksiköiden omistuksen jakautuminen hyvinkin pieniin osuuksiin, mikä todetaan ongelmalliseksi hankintalainsäädännön sekä kilpailun ja markkinoiden hyödyntämistä koskevien tavoitteiden näkökulmasta. Sidosyksikköä koskevaa 10 %:n vähimmäisomistusvaatimusta sovellettaisiin kokonaisarvion perusteella siten, että siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Tarkoitus olisi estää

keinotekoiset järjestelyt, joiden ilmeisenä tarkoituksena olisi kiertää 10 %:n vähimmäisomistusvaatimusta esimerkiksi omistus ketjuttamalla.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi hankintalain 15 §:ään uusi 7 momentti, jossa säädettäisiin poikkeuksesta 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevaan vaatimukseen. Momentin 7 mukaisesti 1 momentin 10 %:n omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei sovellettaisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu tuottamaan yksinomaan lakisääteistä palvelua tai tähän liittyviä tietojärjestelmiä kuten tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Tällaisia yhtiöitä voisivat esityksen mukaan olla esimerkiksi kirjastopalveluja ja kirjastoaineistojen hankintaa varten perustetut sidosyksiköt. Lisäksi edellytyksenä olisi, että tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei ylitä yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Poikkeuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa pienten sidosyksiköiden käyttö mainituissa rajatuissa tapauksissa ilman, että sidosyksikön toiminta vaarantaisi markkinoiden toimivuutta. Sidosyksikön kanssa tehtävän sopimuksen tulisi olla määräaikainen siten, että enimmäiskesto olisi rajattu neljään vuoteen. Hankintayksikön olisi kuitenkin mahdollista tehdä sidosyksikön kanssa uusi samansisältöinen sopimus sopimuskauden päättymisen jälkeen. (HE, s. 96-97).

Hallituksen esityksen vaikutustenarviointeja koskevassa osiossa 5.4 on kuvattu sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimusta koskevan ehdotuksen vaikutuksia. Esityksen mukaan ehdotettu muutos voi lisätä kuntalaissa, hyvinvointialueissa ja hankintalaissa säädettyjen muiden yhteistyömuotojen käyttöä. Esityksessä todetaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioon nojaten, että hallitusohjelman tavoitteiden mukaiset hyödyt toteutuvat, jos omistajat pystyvät korvaamaan sidosyksikkötuotantonsa markkinaehtoisella tuotannolla. Hyötyjen saavuttamiseksi markkinoilla tulee olla riittävästi kilpailua. Riittävä kilpailu on todennäköisintä ei-paikkaan sidotuissa palveluissa, kuten taloushallintopalveluissa ja osassa ICT-palveluita. Paikkaan sidottujen palveluiden korvaaminen markkinaehtoisella tuotannolla on riippuvaista paikallisen markkinan olemassaolosta. (s.61).

Esityksessä arvioidaan sidosyksiköiden omistuksen rajoitusta koskevan ehdotuksen aiheuttavan muutuskustannuksia siirtymäajalla sekä sen jälkeen. Sidosyksiköille esitetty 10 %:n omistusosuusvaatimus tulee ensisijaisesti vaikuttamaan niihin sidosyksikköyrityksiin, joilla on yli kymmenen omistajaa. Sidosyksiköiden omistuksen vähimmäisomistusosuuden rajaaminen 10 prosenttiin edellyttää täten muutoksia niiltä kunnilta ja hyvinvointialueilta, jotka omistavat jostain sidosyksiköstä alle tämän osuuden. (s. 65)

Esityksessä todetaan, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan noin 85 %:lla tutkituista sidosyksiköistä on enintään kymmenen omistajaa. Kuitenkin jos osa näiden sidosyksiköiden omistusosuuksista olisi alle 10 %, omistusosuusvaatimus johtaisi

omistusosuuksien uudelleenjärjestelyihin myös näissä yksiköissä, mistä voisi syntyä merkittäviä kustannuksia omistajille (s. 65).

Edelleen esityksessä todetaan, että "Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan muutoksesta välittömästi aiheutuvat negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat erityisesti sellaisiin pieniin sekä sellaisilla maantieteellisillä alueilla ja toimialoilla toimiviin hankintayksiköihin, joiden osalta markkinat eivät ole kehittyneet ja palvelun tuottaminen on aikaan ja paikkaan sidottua. Pienten hankintayksiköiden osalta muutoksen negatiivisten vaikutuksien arvioidaan johtuvan siitä, että hankintojen kustannukset voivat kasvaa yritysten merkittävän hinnoitteluvoiman kasvaessa. Muutoksesta aiheutuisi myös haasteita sellaisille pienille ja keskisuurille kunnille, joiden ostovolyyymi on pieni skaalaetujen saamiseksi. Pienet hankintayksiköt eivät välttämättä kykene kilpailuttamaan palveluita tehokkaasti tai niillä ei ole riittäviä resursseja tai osaamista kilpailutusten toteuttamiseen. Lisäksi alueilla, joilla tarjonta on vähäistä, markkinoilta ei välttämättä löydy vaihtoehtoja sidosyksiköiden tarjoamille palveluille...Kaikkien julkisten palvelujen tuottaminen ei ole yksityisille yrityksille houkuttelevaa erityisesti syrjäisillä haja-asutusalueilla." (s. 66). "Lisäksi alueilla ja palveluissa, joilla markkinat ovat kehittämättömät, uusien sopimusten samanaikaisen ja laajamittaisen kilpailuttamisen voidaan arvioida nostavan hintoja verrattuna sidosyksiköiltä aikaisemmin hankittujen palveluiden hintoihin." (s. 70). " Näin ollen pienille kunnille voi syntyä tilanteita, joissa kilpailua ei synny lainkaan, ja palveluja ostetaan monopoliasemassa toimivalta yritykseltä tai ne toteutetaan aiempaan tehottomammin omana tuotantona. Tällöin palvelujen kustannukset voivat jopa kasvaa, mikä voi pienentää uudistuksesta arvioituja kokonaishyötyjä." (s. 71).

Yllä esitetyn perusteella ehdotuksen hyödyt toteutuvat, jos omistajat pystyvät korvaamaan sidosyksikkötuotantonsa markkinaehtoisella tuotannolla, mikä edellyttää riittävää kilpailua. Mikäli tarjonta on vähäistä, markkinoilta ei välttämättä löydy vaihtoehtoja sidosyksiköiden tarjoamille palveluille. Hankintojen kustannukset voivat myös kasvaa yritysten merkittävän hinnoitteluvoiman kasvaessa. Lisäksi omistusosuuksien uudelleenjärjestelystä voisi syntyä merkittäviä kustannuksia juuri pienille omistajille. Ehdotuksen negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat siis täten erityisesti pieniin syrjäkuntiin.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus tulisi esityksen mukaan sovellettavaksi vasta lain voimaantulon jälkeen porrastetusti. Sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin 1. päivästä heinäkuuta 2027. Lain voimaantulon jälkeen 15 §:n vastaiset, hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset tulisi irtisanoa päättymään lain vaiheittaisen voimaantuloa koskevien säännösten mukaisesti. Myöskään uusia sopimuksia ei tulisi tehdä ehdotetun siirtymäajan jälkeen.

Vähimmäisomistusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Voimassa oleva hankintalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 49/2016 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa säättämisen yhteydessä ehdotettuihin hankintalain 15 §:n kansallisiin sidosyksikkösääntelyn tiukennuksiin (ulosmyynti) todeten sääntelyn olevan merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valiokunnan mukaan ehdotettu sääntely *ei kuitenkaan tuolloin merkinnyt niin olennaista puuttumista kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin*, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunta kehotti kuitenkin talousvaliokuntaa tarkastelemaan sitä, voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidosyksikkösääntelyä pitää kaikilta osin perusteltuna (PeVL 49/2016 vp, s. 6). Vaikka valiokunta ei arvioinut sääntelyä ristiriitaiseksi perustuslain kanssa, ehdotetun sääntelyn merkityksellisyydestä PL 121 §:n kannalta johtuen se toi kuitenkin esiin tarpeen tarkastella ehdotetun sääntelyn perusteltavuutta mietintövaliokunnassa.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä sidosyksikkösääntelyä ehdotetaan tiukennettavaksi *edelleen*. On nähdäkseni valiokunnan aiemman lausunnon PeVL 49/2016 perusteella oikeudellisesti selvää, että vähimmäisomistusta koskeva ehdotus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ja sitä koskevat rajoitukset on täten ymmärrettävä puuttumisena kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaan. *Vähimmäisomistusvaatimusta koskevaa ehdotusta tuleeikin valtiosääntöisessä tarkastelussa arvioida siltä kannalta, merkitseekö sidosyksikköhankintojen rajoittaminen edelleen sellaista kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon heikennystä, joka olennaisesti puuttuu kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan vaarantamalla kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan vai onko itsehallinnon rajoittamiselle edelleen tässä suhteessa esitetty sellaisia hyväksyttäviä syitä, joiden perusteella ehdotettua sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhteisena.*

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (kansanvaltaisuuden periaate). Pykälän 2 momentista puolestaan johtuu, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Kuntien asemaa osana julkishallintoa ohjaavat myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65–66/1991) periaatteet. Peruskirjan 4 artiklan 1 kohta edellyttää paikallisviranomaisten perustavanlaatuisten toimivaltuuksien ja tehtävien säätämistä perustuslaissa tai muussa laissa. Lisäksi peruskirjan 6 artiklan mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla mahdollisuus päättää sisäisestä hallintorakenteestaan, vaikka niitä koskevista yleisistä periaatteista voidaankin säätää lainsäädännössä.

Perustuslain 121 §:ään kytkeytyvän perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinnon alaan kuuluu esimerkiksi kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175-176, esim. PeVL 63/2014 vp, s. 2). Kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176, PeVL 20/2013 vp, s. 4). Laintasoista sääntelyä edellyttävät myös tehtävät, joilla on selkeä perusoikeuskytkentä (PeVL 20/2004 vp, s. 3; PeVL 36/2012 vp, s. 3). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6, PeVL 46/2010 vp, s. 3, PeVL 17/2021 vp, s. 11).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 30/2013 vp, s. 5; PeVL 41/2010 vp, s. 5, PeVL 15/2018 vp, s. 20-21, PeVL 16/2014 vp, s. 2, myös HE 309/1993 vp, s. 26). Rahoitusperiaate liittyy kunnan asukkaiden itsehallinnon suojaan ja julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja mainitut lausunnot). Valiokunta ei ole kuitenkaan pitänyt rahoitusperiaatetta sillä tavalla ehdottomana, että kunnille osoitettavat tehtävät edellyttäisivät täysimääräistä rahoitusta (esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3-4).

Perustuslain 121 § turvaa jokaisen kunnan itsehallinnon. Tästä seuraa, ettei jonkin kunnan itsehallintoon vaikuttavan lakiehdotuksen vaikutuksia voida arvioida vain yleisesti ja valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan tarkasteltava myös kuntakohtaisesti, yksittäisten kuntien tasolla erikseen (ks. esim. PeVL 69/2022 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Näin ollen esimerkiksi kuntien talouteen vaikuttavan sääntelyehdotuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti niihin vaikutuksiin, joita ehdotuksella olisi myös yksittäisten kuntien talouteen. Asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Lainsäädännöstä aiheutuvat vaikutukset voivat täten olla perustuslain 121 §:n turvaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisia, vaikka ne kohdistuisivat vain muutama tai jopa yksittäiseen kuntaan.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös

ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–44; ks. esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt kunta- ja palvelurakennemuutostusta sekä sote-uudistusta arvioidessaan tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (mm. PeVL 21/2021, s. 2, PeVL 17/2021 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 37/2006 vp).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään kuitenkin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp). Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 59/2001 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä muun muassa asuinpaikan perusteella (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp). Olennaista perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosääntelyn kannalta on, voidaanko erilaiselle kohtelulle osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut hyväksyttävät syyt.

Edellä kuvattujen valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien perusteella on ehdotusta siis arvioitava kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta yksittäisten kuntien tasolla alueellisen yhdenvertaisuuden perustuslainsuoja huomioiden. Perustuslain 121 §:n ja 6 §:n muodostaman tulkintakokonaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että *ainoastaan osaan kunnista kohdistuvat* korotuspaineet voivat itsessään olla jo niin merkittäviä, että sääntely lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron muodostuu kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi (mm. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 75/2014 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan erityisen merkityksellistä oli, että kunnallisveron korotuspaine *johtui yksinomaan lainsäädännöstä* (PeVL 67/2014 vp).

Kuntien itsehallinnosta sanottu on merkityksellistä myös alueellisen itsehallinnon näkökulmasta. Suuremmilla ja taloudellisesti vahvemmillä hyvinvointialueilla on kuitenkin lähtökohtaisesti paremmat edellytykset sopeutua sääntelymuutoksiin, kun taas pienempien alueiden liikkumavara on pienempi. Lisäksi perustuslainsäätäjän ei

perustuslakivaliokunnan mukaan voida katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (PeVL 26/2017 vp, s. 20). Tästä syystä olen esityksen arvioinnissa keskittynyt kunnallisen itsehallinnon näkökulmaan

Vähimmäisomistusvaatimus PL 121 §:n ja 6 §:n kannalta

Hallituksen esityksessä todetaan ehdotetun 10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksen merkitsevän asiallisesti muutosta kuntien nykyiseen organisointivapauteen sekä niihin edellytyksiin, joiden perusteella sidosyksiköjä voidaan hyödyntää. Tarve tarkastella ehdotetun sääntelyn vaikutuksia myös yksittäisten kuntien tasolla tunnistetaan myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Edelleen esityksessä todetaan vaikutusten vaihtelevan kunnittain ja erityisesti paikkaan sidottujen palvelujen kohdalla vaikutuserot voivat syrjäisimmissä kunnissa kasvaa. (s. 122.) Aiemmin kuvaamani mukaisesti esityksen vaikutustenarvion mukaan ehdotuksesta välittömästi aiheutuvat negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat erityisesti pieniin syrjäkuntiin.

Näistä valtiosääntöisen arvion kannalta merkittävistä lähtökohdista huolimatta esityksen perusteluissa kuitenkin korostuvat kilpailun lisääntymistä ja markkinoiden avautumista koskevat vaikutukset. Pieniin syrjäkuntiin kohdistuvien vaikutuksien arviointi jää esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ohueksi. Kuitenkin valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta juuri nämä vaikutukset muodostaisivat keskeisen perustan ehdotuksen hyväksyttävyyden arviolle.

Vähimmäisomistusta koskevan ehdotuksen tavoitteet voidaan sinänsä nähdä perustuslain kannalta sellaisina hyväksyttävinä yhteiskunnallisina perusteina, joiden nojalla on mahdollista puuttua kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan. Puuttuminen tulisi kuitenkin toteuttaa välttämättömyys ja suhteellisuuskriteerit täyttävällä tavalla suhteessa PL 121 §:ään ja PL 6 §:ään. Merkitystä perusteluiden hyväksyttävyyttä arvioidessa on myös nähdäkseni annettava sille seikalle, että sidosyksikkösääntelyä on jo kansallisista syistä rajattu. Vaikka esityksessä on sinänsä asianmukaisesti tunnistettu lähtökohta rajoitusten hyväksyttävyydestä, se on säätämisyjärjestysperusteluissa kuitattu varsin kategorisella toteamuksella kuntien valinnanvapauden säilymisestä ”tehdä sidosyksikköhankintoja pienemmiltä sidosyksikköyhtiöiltä ja hyödyntää erilaisia muita toimintamuotoja tarvitsemiensa tavaroiden ja palvelujen hankkimiseksi tai järjestämiseksi.” Tämän pohjalta 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.”

Kuitenkin se, millaiset mahdollisuudet ja millaisin kustannusvaikutuksin kunnilla käytännössä on järjestää toimintonsa, vaihtelee huomattavan paljon. Esityksen vaikutuksia eri kokoihin ja eripuolilla maata oleviin kuntiin tulisikin aidosti arvioida esimerkiksi näistä näkökulmista. Esityksessä tulisi myös eksplisiittisemmin perustella, miksi siinä on päädytty siihen, että juuri 10 % on se "tasapainoinen kynnyks", jonka vastaa esityksen tavoitteisiin, mutta ei ole kuntien kannalta liian rajoittava. Nyt esityksessä on ainoastaan todettu ehdotettu 10 %:n raja oikeasuhtaiseksi ja vähemmän rajoittavaksi keinoksi kuin valmistelussa esillä olleet vaihtoehtoiset ratkaisut, joilla viitataan korkeampiin 12,5 %:n ja 20%:n vähimmäisomistusvaatimukseen. Puolestaan 5 %:n vähimmäisomistusvaatimus todetaan liian vähäiseksi. (s. 123). Yksityiskohtaisempi tarkastelu esityksestä kuitenkin puuttuu. Omistuskynnystä tulisi nähdäkseni arvioida myös suhteessa omistusosuuksien nykytilaan erityisesti pienten kuntien kohdalla, jotta muodostuisi kuva siitä, kuinka suuresta muutoksesta on tosiasiallisesti kyse. Esityksessä viitataan "satojen osakkaiden sidosyksikköyhtiöihin" (s. 118), minkä perusteella omistusosuudet ovat nykyisin jopa alle prosentin. Tällaisissa tapauksissa kyse olisi todella merkittävästä muutoksesta suhteessa omistusosuuksiin.

Esityksen luvussa 6 on mainittu lyhyesti muita, omistusosuusvaatimukselle vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Vaihtoehtojen arviointia koskeva osuus alkaa kuitenkin varsin jyrkällä toteamuksella esityksen perustumisesta "poliittisiin päätöksiin ja hallitusohjelmaan, jossa kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuus on valittu toteutuskeinoksi. Siten muut vaihtoehdot rajautuvat pois." (s. 82) Samalla sivulla asia toistetaan vielä uudelleen toteamalla, että hallitusohjelma "rajaa käytettävissä olevat keinot sidosyksiköiden käytön rajoittamiseksi" ja siten olisi "perusteltua edetä hallitusohjelmassa esitetyillä lainsäädäntömuutoksilla" eli säätämällä 10 %:n sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti (hallitusohjelma, s. 105). Edellä todettu lähtökohta on nähdäkseni hyvin ongelmallinen valtiosäännön, hyvän lainvalmistelun ja eduskunnan tietojensaantioikeuden (PL 47 §) näkökulmasta. Se myös antaa hyvin vahvan vaikutelman siitä, ettei vaihtoehtoisia keinoja ole valmistelun aikana aidosti arvioitu.

On syytä painokkaasti korostaa, että edellä todettu ei ole esityksen valtiosääntöisen arvioinnin näkökulmasta perusteluna hyväksyttävä. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään korostanut, ettei pelkkä viittaus hallitusohjelmaan tai muuhun poliittiseen asiakirjaan ole valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä perustelu perusoikeuksiin puuttuvalle sääntelylle ja myös korostanut hallituksen esitysten perustumista hyvään tietopohjaan (mm. PeVL 60/2014 vp, s. 4, PeVL 16/2024 vp, s. 3). Hyvän lainvalmistelun näkökulmasta vaihtoehtojen arvioinnilla on keskeinen rooli sen osoittamisessa, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan esityksessä kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. (HELO-ohjeen kohta 5.1). Esityksen asianmukainen ja riittävä tietopohja on edellytys

eduskunnan perustuslailla suojatun tietojensaantioikeuden toteutumiselle ja täten sen asianmukaisille edellytyksille käyttää lainsäädäntövaltaansa (PeVL 30/2020 vp, s. 2) Esityksessä käsillä olevassa tilanteessa, jossa puututaan PL 121 §:n ja 6 §:n suojaamiin oikeuksiin, perustelujen merkitys luonnollisesti kasvaa.

Ehdotettu vähimmäisomistusvaatimus merkitsee puuttumista kunnan oikeuteen organisoida toimintaansa. Ehdotus vaikuttaa kuntien mahdollisuuksiin päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan merkittävästi. Ehdotus rajoittaa kuntien mahdollisuutta hyödyntää sidosyksiköitä kansallisen lainsäädännön perusteella *edelleen*. Ehdotus on täten kunnallisen itsehallinnon kannalta merkittävä. Ehdotettu vähimmäisomistussäntely vaikuttaa muodostuvan erityisen ongelmalliseksi pienemmille kunnille ja sellaisille alueille, joissa esityksen tavoitteiden toteuttamisen edellytyksenä olevaa markkinaa ei esimerkiksi sen sijainnin vuoksi ole. Tällaisten kuntien kohdalla ehdotuksessa on kyse myös alueellisesta yhdenvertaisuudesta.

Esityksen vaikutustenarviointi on esittämälläni tavalla kriittisiltä osin puutteellinen. Myöskään vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ei ole esityksessä aidosti arvioitu. Nämä puutteet merkitsevät sitä, ettei esitys tarjoa riittävää perustaa arvioida ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta eikä siten myöskään sen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä. Täten käsiteltävänä olevan esityksen pohjalta ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä perustuslain 6 §:n ja 121 §:n näkökulmasta ei voida pitää riittävästi perusteltuna.

Helsingissä 3. maaliskuuta 2026

Hanna Hämäläinen
yliopistonlehtori