



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriö  
Johtava asiantuntija Riikka Hietanen  
Johtava asiantuntija Terhi Kauti  
Lainsäädäntöjohtaja Sami Kivivasara

Lausunto  
3.3.2026

VN/12/2026

1/6

Eduskunta  
Perustuslakivaliokunta

## **HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISISTA HANKINNOISTA JA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSISTA SEKÄ ERÄISTÄ SIIHEN LIITTYVISTÄ MUUTOKSISTA. HE 2/2026 VP.**

### **1 JOHDANTO**

#### **1.1 Säättämisyjärjestys ja päätelmä**

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säättämisyjärjestyksessä. Esityksessä on kuitenkin näkökohtia, jotka ovat merkityksellisiä PL 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon sekä hankintalain 15 §:n vähimmäisomistusosuusvaatimuksen kannalta. Vaikka sääntelyn arvioidaan olevan jäljempänä esitetyin perustein perustuslain kannalta ongelmaton, perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin nimenomaisesti ottanut kantaa aivan vastaavanlaiseen sääntelyyn.

Hallitus pitää siksi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaa asiasta lausunnon, erityisesti PL 121 §:n, PL 6 §:n ja hankintalain 15 §:ään ehdotetun vähimmäisomistusosuusvaatimuksen välisestä suhteesta sekä sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ja ennakoitavuudesta.

#### **1.2 Ehdotettujen muutosten tausta ja tarkoitus**

Eduskunnalle annettiin 5.2.2026 hallituksen esitys, jossa esitetään 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.

Esityksellä huomioidaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyvät tavoitteet. Muutoksilla pyritään lisäämään tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Hankintojen suunnittelua koskevilla muutoksilla edistettäisiin hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katettua. Sidosyksiköiden omistusta koskevalla muutoksella pyritään parantamaan julkisen sektorin tehokkuutta ja vahvistamaan alueellista elinvoimaa avaamalla hankintoja laajemmin kilpailulle. Samalla edistetään pienten ja keskusuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja parannetaan niiden mahdollisuuksia pärjätä julkisissa tarjouskilpailuissa. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevilla muutoksilla vahvistetaan turvallisuuskäsitteiden huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin lisättäisiin

säännös, jonka mukaan lainvoimainen tuomio törkeästä kirjanpitorikoksesta sekä eräistä ympäristörikoksista olisi pakollinen peruste tarjoajan poissulkemiseksi. Tämän vuoksi muutettaisiin myös rikosrekisterilakia. Lisäksi selkeytettäisiin hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamiseksi silloin, kun näihin voidaan soveltaa pakollisia tai harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti laajapohjaisen työryhmän valmistelemaan ehdotuksen hankintalain muuttamiseksi pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanemiseksi. Työryhmä toimi ajalla 1.3.2024–30.11.2024. Valmistelun aikana kuultiin laajasti eri sidosryhmiä, kuten hankintayksiköitä, elinkeinoelämän edustajia ja oikeudellisia asiantuntijoita. Työryhmän työn pohjalta laadittiin mietintö, josta järjestettiin valmistelun yhteydessä lausuntokierros.

Varsinainen hallituksen esitys viimeisteltiin virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Tässä vaiheessa huomioitiin erityisesti laajalta lausuntokierrokselta saatu palaute, joka koski muun muassa sidosyksikkösääntelyn tiukentamista. Valmistelussa on tehty tiivistä yhteistyötä myös muiden ministeriöiden kanssa. Lisäksi esitykseen sisältyvä rikosrekisterilain muutos on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa ja vesihuoltolain muuttamista koskeva ehdotus maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Valmistelussa on tehty yhteistyötä myös eri viranomaisten sidosryhmien kanssa.

## **2 EHDOTETUT MUUTOKSET**

### **2.1 Hankintalain 15 §, sidosyksikön omistusosuusvaatimus**

Esityksessä ehdotetaan, että sidosyksikön käytön edellytykseksi asetetaan kymmenen prosentin vähimmäisomistusta koskeva vaatimus. Muutoksella pyritään lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta julkisissa hankinnoissa. Voidakseen hyödyntää sidosyksikköä palvelutarpeidensa täyttämiseksi hankintayksikön on omistettava vähintään kymmenen prosenttia sidosyksiköstä. Muutos koskee siten osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä. Tällä muutoksella ei oteta kantaa siihen, miten omistajien määräysvalta sidosyksikköyrityksessä järjestetään. Voimassa olevan lain mukaiset vaatimukset sidosyksikön määräysvallasta, omistuksesta ja ulosmyynnistä säilyvät ennallaan.

Voimassa oleva hankintalain sidosyksikkösääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 49/2016 vp), kun sidosyksiköiden ulosmyyntirajaa kavennettiin viiteen prosenttiin liikevaihdosta ja 500.000 euroon aikaisemmasta, direktiivin 2014/24/EU 12 artiklan säännöksestä poiketen. Nyt ehdotetut muutokset tuovat arvioitavaksi osin uusia elementtejä suhteessa valiokunnan aikaisempaan lausuntoon. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan muodostu ongelmallisiksi perustuslain kannalta.

Ehdotettu muutos kohdistuu pääasiassa sellaisiin sidosyksiköihin, jotka tuottavat hankintayksiköille niiden tarvitsemia tavanomaisia tukipalveluita, kuten ICT- ja hallintopalveluita. Muita suurempia toimialoja ovat henkilöstövuokraus, ateriapalvelut ja pesulapalvelut. Hallitus on linjannut, että omistusosuusvaatimusta ei sovellettaisi kunnalliseen jätehuoltoon. Sitä koskeva poikkeus säädettäisiin jätelain uudistuksen yhteydessä.

Sidosyksiköiden omistajien, eli viranomaisten ja muiden hankintayksiköiden omistusosuudet sidosyksikköyhtiöissä vaihtelevat laajasti murto-osaprosenteista täysomistukseen. Mikro-omistukset kohdistuvat pääosin suurten omistajamäärien sidosyksiköihin, jotka tyypillisesti tuottavat ICT- ja hallintopalveluita. Nämä ovat tavanomaisia, myös yksityisellä sektorilla tarvittavia tukipalveluita.

Sidosyksiköiden käyttö on kasvanut merkittävästi lyhyessä ajassa. Liikevaihdon kasvu yli kymmenen osakkaan sidosyksiköissä vuosina 2020–2024 oli erityisen voimakasta ICT- ja tietohallinnon, yleis- ja

taloushallinnon, sekä henkilöstövuokrauksen, ruokahuollon ja pesulapalvelujen aloilla. Joillakin toimialoilla sidosyksiköt ovat kehittäneet palveluja, joita markkinoilla ei ole ollut tarjolla. Tämä kehitys on kuitenkin ollut itseään vahvistavaa, koska kilpailuttamisen vähäisyys ei ole synnyttänyt markkinoille kannustimia kehittää vastaavia tuotteita tai palveluja.

Vähimmäisomistusvaatimus vaikuttaa olemassa oleviin hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden välisiin sopimuksiin. Nykyiset sopimukset on irtisanottava päättymään esitetyn määräajan 30.6.2027 loppuun mennessä, jos vähimmäisomistusosuus ei täyty. Hankintayksikkö voi tehdä sidosyksikkönsä kanssa uusia määräaikaisia sopimuksia vielä yhden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen, jotta palveluiden jatkuvuus voidaan turvata siirtymävaiheessa.

Terveyspalvelujen toimialalla muutoksen voimaantuloaika on pidempi 1.10.2029 asti. Pidennys koskee sidosyksiköitä, jotka tuottavat hyvinvointialueille välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä palveluita.

Ehdotus sisältäisi myös mahdollisuuden hyödyntää olemassa olevia sidosyksikkönsä kanssa tehtyjä sopimuksia 30.6.2030 saakka. Hyödyntäminen olisi mahdollista, mikäli sopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä aiheutuisi hankintayksiköille kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyisi merkittäviä taloudellisia tai muita riskejä.

## **2.2 Kansallisten hankintojen ilmoittamisessa käytettävä kieli**

Kansallisten hankintojen ilmoittamista koskevaa hankintalain 101 §:ää ehdotetaan selkeytettäväksi siten, että hankintayksiköllä olisi mahdollisuus julkaista hankintailmoitus samanaikaisesti sekä suomen että ruotsin kielellä. Hankintayksiköllä säilyisi edelleen myös vaihtoehto julkaista hankintailmoitus ainoastaan joko suomen tai ruotsin kielellä. Jatkossa hankintayksikkö voisi julkaista ilmoituksen samanaikaisesti useammalla kielellä, kuten esimerkiksi suomeksi ja ruotsiksi tai suomeksi ja englanniksi.

Ehdotettu muutos edistää osaltaan kielilain tavoitteiden toteutumista, sillä se tarjoaa kielilain noudattamisvelvollisuuden piiriin kuuluville hankintayksiköille tosiasiallisen mahdollisuuden julkaista hankintailmoitukset kielilain edellyttämällä tavalla sekä suomeksi että ruotsiksi. Kielilakia ovat velvollisia noudattamaan useat eri hankintayksiköt, kuten kaksikieliset kunnat, valtion keskushallintoviranomaiset sekä sellaiset valtion viranomaiset ja kuntayhtymät, joiden virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta.

Ehdotettu säännös muodostaisi poikkeuksen kielilain 32 §:n 2 momentista, jonka mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset, julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet on annettava sekä suomen että ruotsin kielellä. Kyseinen poikkeus on perusteltavissa sillä, että hankintailmoituksia julkaistaan jo nykyisessä käytännössä pääasiassa yhdellä kielellä, eikä laajojen ja teknisten hankintailmoitusten kääntäminen ole kaikissa olosuhteissa tarkoituksenmukaista. Viranomaisten on kuitenkin tästä huolimatta noudatettava kielilain 32 §:n 3 momentin toista virkettä, joka velvoittaa viranomaisen huolehtimaan sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

## **3 ESITYKSEN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN ARVIOINTI**

Tässä lausunnossa todetaan tiivistetysti hallituksen esitykseen sisältyvät arviot hallituksen esityksen lainsäädäntömuutosten suhteesta perustuslain säännöksiin. Hallituksen esityksessä on arvioitu perustuslain (PL) 15 §:n omaisuuden suojaa, 17 §:n kielellisiä oikeuksia, 18 §:n elinkeinovapautta, 20

§:n ympäristövastuuta, 121 §:n kunnallista ja muuta alueellisesta itsehallintoa sekä PL 6 §:n yhdenvertaisuutta.

### **3.1 Sidosyksikkösääntelyn perustuslainmukaisuuden arviointi**

#### **3.1.1 Sidosyksikkösääntelyn muutoksen sisältö ja rajaukset**

Ehdotuksen mukaan hankintalain 15 §:ää muutettaisiin siten, että sidosyksiköltä ilman kilpailutusta tehtävän hankinnan edellytyksenä olisi jatkossa vähintään kymmenen prosentin omistusosuus ("vähimmäisomistusosuusvaatimus"). Tavoitteena on palauttaa sidosyksikköpoikkeus lähemmäs sen alkuuperäistä tarkoitusta: hankintayksikön omaan työhön rinnastuvaa toimintaa.

Ehdotettu sääntely ei rajoita kuntien oikeutta omistaa yhtiöitä, perustaa uusia sidosyksiköitä tai hankkia niiltä palveluja, kun sidosyksikköedellytykset täyttyvät. Lisäksi kuntalain mukaiset yhteistoimintamuodot (kuntayhtymä, vastuukunta) ja hankintalain mukaiset järjestelyt (esimerkiksi hankinnat yhteishankintayksiköiltä ja sopimuksiin perustuvat yhteishankinnat) ovat edelleen käytettävissä. Vähimmäisomistusosuus koskee ainoastaan osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä.

#### **3.1.2 PL 15 § – Omaisuuden suoja**

Ehdotettu sidosyksikköjä koskeva sääntely ja sen voimaantulojärjestelyt voivat joissakin tilanteissa vaikuttaa ennen lain voimaantuloa tehtyjen sopimusten pysyvyyteen. Perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja ulottuu vakiintuneesti jossain määrin myös sopimussuhteiden pysyvyyden suojaan ja osapuolten perusteltuihin odotuksiin (ks. mm. PeVL 42/2006 vp; PeVL 21/2004 vp; PeVL 33/2002 vp; PeVL 63/2002 vp; PeVL 37/1998 vp).

Omaisuudensuoja ei koske valtiota, kuntia eikä hyvinvointialueita tai niiden konserniyhtiöitä. Sääntely voi kuitenkin välillisesti heijastua yksityisten elinkeinonharjoittajien asemaan silloin, kun sidosyksikköyhtiöt hankkivat palveluja yksityisiltä markkinatoimijoilta omistaja-asiakkaitaan varten.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä takautuvan puuttumisen arviointi on perustunut perusoikeuksien rajoitusedellytysten kokonaispunnintaan (hyväksyttävyys, oikeasuhtaisuus). Nyt ehdotettujen muutosten tavoitteena on lisätä avoimuutta julkisten varojen käytössä, vahvistaa kilpailua julkisissa hankinnoissa ja parantaa yritysten tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin. Ehdotuksen mukaan sääntelyn vaikutuksia lievennettäisiin porrastetulla ja osin pitkällä voimaantulolla, jolla vältettäisiin kohtuuttomia vaikutuksia ja merkittäviä taloudellisia riskejä sopimussuhteissa, ja mahdollistettaisiin muutokseen varautuminen. Arvion mukaan ehdotettu sääntely ei muodostuisi ongelmalliseksi PL 15 §:n kannalta.

#### **3.1.3 PL 18 § – Oikeus työhön ja elinkeinovapaus**

Ehdotetulla sääntelyllä on elinkeinovapautta tukeva vaikutus, koska se lisää markkinoiden toimivuutta ja yritysten tasapuolisia mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin. Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan viranomaisille kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen ei kuuluisi elinkeinovapauden ytimeen (PeVL 40/2002 vp; PeVL 20/2006 vp; PeVL 12/2010 vp).

Esityksessä on kysymys hankintalain sidosyksikköpoikkeuksen käytön edellytysten rajaamisesta ja täsmentämisestä. Muutoksella ei kuitenkaan rajoiteta hankintayksiköiden oikeutta perustaa sidosyksikköyhtiöitä ja hyödyntää niitä jatkossakin, kunhan hankintalain 15 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät. Sääntelyn ei siten arvioida muodostuvan ongelmalliseksi PL 18 §:n kannalta.

### **3.1.4 PL 121 § – Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto**

#### **Kunnan toiminta, konserni ja omistajaohjaus**

Kunnallisen itsehallinnon sisältö ja rajat (PL 121 §; HE 1/1998 vp; PeVL 32/2001 vp) sekä kuntalain säännökset kunnan toiminnasta ja omistajaohjauksesta (mm. KL 6 § ja 46 §) muodostavat viitekehysten, jossa kunta käyttää määräysvaltaa omissa ja yhteisissä rakenteissaan. Ehdotettu vähimmäisomistusosuus ei poista kunnan oikeutta päättää tavasta, jolla se hankkii tavaroita ja palveluita, mutta täsmentää niitä tilanteita, joissa kilpailuttamisesta voidaan poiketa sidosyksikön perusteella.

#### **Itsehallinto EU- ja eurooppalaisen oikeuden valossa**

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ei ole estänyt sidosyksikköpoikkeuksen rajoituksia muissa jäsenvaltioissa (esimerkiksi Ruotsi, Tanska, Liettua, Italia). Unionin tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiot voivat asettaa sisäisille liiketoimille (eli sidosyksikköhankinnoille) lisäedellytyksiä, jolla jäsenvaltio asettaa sisäisen liiketoimen ("in house - sopimus") toteuttamisen edellytykseksi erityisesti sen, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekeminen ei mahdollista suoritettavien palvelujen laadun, saatavuuden tai jatkuvuuden takaamista, kunhan ne ilmaistaan täsmällisissä ja selkeissä säännöissä (tuomio 3.10.2019, Irgita C-285/18, EU:C:2019:829).

Myös määräyksessä yhdistetyissä asioissa 6.2.2020, Rieco Spa C-89/19–C-91/19, EU:C:2020:87) unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivi 2014/24 ei ollut esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä rajoitettiin sidosyksiköiden käyttöä säättämällä esimerkiksi saatavuuden turvaamiseen liittyviä lisäedellytyksiä sidosyksiköiden käytön sallittavuudelle. Siten direktiivin 2014/24/EU 12 artikla ei ollut esteenä sidosyksiköiden käytön kansallisille lisäedellytyksille, kun niiden tarve oli perusteltu.

#### **Sidosyksikkösääntely ja kunnallinen itsehallinto**

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 49/2016 vp, hyväksynyt kansalliset, unionin sääntelyä tiukemmat sidosyksiköiden käytön rajoitukset, joilla on edistetty kilpailuneutraaliteettia, pienten ja keskisuurten yritysten markkinoillepääsyä ja otettu huomioon Suomen hankintamarkkinoiden koko (TaVM 31/2016 vp). Nyt ehdotettu kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus on suhteellisuusperiaatteen kannalta oikeasuhtainen, ennakoitava ja hallinnollisesti selkeä keino palauttaa sidosyksikköhankintoja koskeva poikkeus lähemmäs alkuperäistä tarkoitusta, eli omien voimavarojen käyttöä (sisäinen liiketoimi).

Ehdotettu kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia sidosyksiköiden käyttöön, mutta vain osittain. Kunnilla säilyy edelleen laaja liikkumavara hankkia palveluja sidosyksikkömuodossa edellytysten täytyessä, sopimusperusteisesti yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa, omana tuotantona, tekemällä hankintoja yhteishankintayksiköltä, taikka kilpailuttamalla hankinnat markkinoilta. Arvion mukaan ehdotuksella ei siten puututa kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin, kuten talouden ja hallinnon järjestämiseen tavalla, joka tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

### **3.1.5 PL 6 § – Yhdenvertaisuus**

Yhtenäinen vähimmäisomistusosuusvaatimus on yhdenmukainen, lisää oikeusvarmuutta ja on hallinnollisesti selkeä rajauskeino. Sääntelyn vaikutukset voivat vaihdella kunnittain koon, sijainnin, markkinatarjonnan ja tehtävärakenteen vuoksi.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen linjan mukaan lainsäätäjällä on laaja harkintavalta yhteiskunta-kehityksen edellyttämiin tarkistuksiin, kun kohtelu perustuu hyväksyttävään tavoitteeseen eikä johda mielivaltaisiin erotteluihin (PeVL 40/2014 vp). Säännöksen porrastettu voimaantulo ja poikkeukset lieventävät lyhyen aikavälin vaikutuksia. Kokonaisuutena ehdotuksen ei arvioida johtavan perustuslain 6 §:n vastaisiin, syrjiviin tai kohtuuttomiin seurauksiin.

### **3.1.6 PL 124 § – Julkinen hallintotehtävä ja PL 20 § – Oikeus terveelliseen ympäristöön**

Kunnan yhtiölle siirretyt jätehuoltotehtävät muodostavat PL 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän (PeVL 58/2010 vp). Jos jätealan sidosyksikköjärjestelyihin sovellettaisiin vähimmäisomistusvaatimusta ilman alakohtaista poikkeusta, se voisi joillakin alueilla vaikeuttaa jätelain 34 §:n mukaisten laatuvaatimusten turvaamista ja siten heijastua PL 20 §:n ympäristövastuusäännökseen.

Valmistelussa on linjattu, että omistusosuusvaatimusta koskien jätetoimialalle säädetään poikkeus. Se toteutetaan jätelain muutoksen yhteydessä, sillä hankintalaki on yleislaki, ja sektorikohtaisista poikkeuksista on luontevaa säätää erityislainsäädännössä. Poikkeus olisi tarpeen tullen mahdollista säätää myös erillislakina. Siten ehdotuksen ei katsota muodostuvan ongelmalliseksi PL 124 §:n ja 20 §:n kannalta.

## **3.2 Hankintojen ilmoittamista koskevan muutosehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointi**

### **3.2.1 PL 17 § – Kielelliset oikeudet**

EU-kynnysarvot alittavien hankintojen ilmoittamista koskevan pykälän muutos vahvistaa hankintojen kaksikielisyyttä ja siten ruotsinkielisten elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin. Sääntely edistää PL 17 §:n mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumista.