

Olli Mäenpää

4.3.2026

Perustuslakivaliokunnalle

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

Sidosyksikön määritelmän muuttaminen

Voimassa olevaa hankintalakia ei sen 15 §:n 1 momentin mukaan sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Tällaiselta sidosyksiköltä tapahtuvaan hankintaan ei siten sovelleta myöskään lain 1 §:ssä säädettyä kilpailutusvelvollisuutta. Sidosyksiköllä tarkoitetaan säännöksen mukaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, johon hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa. Tällainen yksikkö saa sidosyksikköasemansa säilyttääkseen harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Voimassa oleva hankintalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta piti siihen sisältyvää sidosyksikkösääntelyä merkityksellisenä kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta, joskaan tämä sääntely ei valiokunnan arvion mukaan merkinnyt niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa (PeVL 49/2016 vp, s. 6).

Hankintalain 15 §:ään lisättäväksi ehdotetun 2 momentin mukaan lisäedellytyksenä sidosyksikön käytölle olisi, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään kymmenen prosenttia. Myös sidosyksikkösääntelyn muutosehdotusta on paikallaan arvioida etenkin kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon kannalta.

Kunnallisen itsehallinnon perusoikeussuoja

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään 2 momentin mukaan lailla.

Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (HE 1/1998 vp, s. 175). Tavallisella lailla ei voida puuttua

itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (esim. PeVL 17/2021 vp, s. 11, PeVL 49/2016 vp, s. 6 ja PeVL 46/2010 vp, s. 3).

Voimassa olevaan hankintalakiin ei sisälly sääntelyä, joka määrittelisi, miten suuri omistususuus kunnalla pitäisi olla sen määräysvallassa olevasta itsenäisestä yksiköstä, jotta kilpailuttamisvelvollisuus ei tulisi sovellettavaksi hankintaan tällaiselta yksiköltä. Ehdotettu lisäedellytys sen sijaan laajentaisi hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden sellaisiin hankintoihin, jotka kunta tekee tällaiselta itsenäiseltä yksiköltä, mikäli kunnan omistususuus yksiköstä on alle 10 prosenttia. Ehdotetulla laajennuksella voi käytännössä olla vaikutuksia kuntien palvelujen tuottamistapaan, -organisaatioon ja -menettelyyn etenkin siivous-, taloushallinto-, ateria- ja ICT-palveluissa sekä taloushallinnon ja kehitysyhtiöiden palveluissa, jotka eivät ole kunnan lakisääteisiä tehtäviä.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena on seuraavassa tätä taustaa vasten erityisesti se, miten ehdotetun kaltainen kilpailuttamisvelvollisuuden laajentaminen vaikuttaa kunnalliseen itsehallintoon ja jättääkö se kunnille edelleen itsehallinnon edellyttämän riittävän taloudellisen ja hallinnollisen liikkumavaran (esim. PeVL 45/2021 vp, s. 3, PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Ehdotetulla sääntelyllä ei sinänsä rajoitettaisi kunnan valtaa päättää siitä, onko sillä ja minkä suuruisia omistususuuksia erilaisista taloudellisista yksiköistä. Sen sijaan sääntely laajentaisi kunnan velvollisuutta kilpailuttaa hankintansa siten, että kilpailutusvelvollisuus koskisi myös hankintoja yksiköiltä, joista kunta omistaa alle kymmenen prosenttia. Ehdotuksen tarkoituksena on rajoittaa kuntien toimintamahdollisuuksia julkisten hankintojen tekemisessä siltä osin, kuin siinä rajataan tilanteita, joissa kunta voi ostaa palveluja suoraan omistamaltaan sidosyksikköyhtiöltä ilman hankintalain mukaista tarjouskilpailua (HE, s. 121).

Tätä rajoitusta on aiheellista arvioida siltä kannalta, että kunnallinen itsehallinto turvaa kunnalle lähtökohtaisesti oikeuden päättää myös siitä, millä tavoin se tuottaa palvelunsa voimassa olevan lainsäädännön rajoissa. Tältä kannalta voidaan todeta, että rajoituksen määrittelevä sääntely ei estäisi sitä, että kunnat edelleen muodostavat ja käyttävät osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä, ja hankkivat niiltä palveluita kilpailuttamatta, mikäli kymmenen prosentin omistususuusvaatimus täyttyy. Ehdotettu kilpailuttamisvelvollisuuden laajennus rajoittaisi kuitenkin kunnan valtaa päättää ilman kilpailuttamismenettelyä, miten palvelun tuottaminen järjestetään.

Ehdotetun sääntelyn ja kyseisen rajoituksen tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan muuttaa nykyisiä sidosyksikkörakenteita tavalla, joka tosiasiallisesti lisääisi kilpailua, edistäisi markkinoiden toimivuutta, ja parantaisi erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tarjota hyödykkeitä julkiselle sektorille. Sääntelyn tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä ja ne tukevat myös elinkeinovapautta.

Yhtä painavia ja hyväksyttäviä perusteita voidaan kuitenkin esittää myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetylle sidosyksikkösääntelylle, joka perustaa kunnille laajan ja itsenäisen päätösvallan kunnan toiminnan kannalta keskeisten palvelujen järjestämisestä päätettäessä. Käytössä oleva sidosyksikkömalli turvaa palvelujen tasaisen saatavuuden myös markkinoiden puuttuessa tai niiden toimissa vajavaisesti tarjontaintressin vähäisyyden vuoksi. Mallia voidaan pitää kunnan asukkaiden kannalta käyttäjäläheisenä, minkä lisäksi in house -yhtiöiden tuottamien palvelujen kunnallinen ohjaus ja valvonta voidaan järjestää tehokkaasti. Sidosyksikkömalli ei sellaisenaan toisaalta ole esteenä kilpailutuksen laajentamiselle julkisissa hankinnoissa, kun otetaan huomioon sidosyksiköiden asema hankintayksikköinä. Ehdotetun prosenttipohjaisen omistusosuuden määrittelyn perusteita ja mahdollisia vaikutuksia on nykyisen sidosyksikkömallin keskeisten piirteiden ja toimivuuden kannalta käsitelty vain pintapuolisesti esityksen perusteluissa.

Perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja arviointia

Esityksen perusteluissa kirjattuja tavoitteita on sinänsä toteutettu kunnallishallinnossa myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Kuten edellä on todettu, valiokunta on pitänyt voimassa olevaan lakiin sisältyvää sidosyksikkösääntelyä merkityksellisenä kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta. Sääntely ei valiokunnan arvion mukaan kuitenkaan merkitse niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa (PeVL 49/2016 vp, s. 6).

Vastaavia tavoitteita toteutetaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn kuntalain 15 luvun säännöksillä, jotka määrittelevät kunnan toimintaa markkinoilla. Kunnan hoitaessa luvussa tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on noudatettava muun muassa yhtiöittämisvelvollisuutta, mikä vastaavasti rajoittaa kunnan toimivaltaa päättää organisaatiostaan (PeVL 16/2014 vp). Kuntiin sovelletaan myös EU-oikeustautaisen kilpailulain 4 a luvun säännöksiin mukaisia velvoitteita, joita perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut. Niilläkin pyritään turvaamaan kilpailun tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä ja rajoitetaan kuntien toimintaa markkinoilla. Samoin EU-oikeuden kilpailusäännöt, joihin kuuluvat myös julkisia hankintoja koskevat säännöt, koskevat välittömästi kuntia niiden toimiessa markkinoilla.

Hallituksen esityksessä ehdotetun kilpailutusvelvollisuuden laajentamisen tavoitteet ovat tämän sisältöisen voimassa olevan lainsäädännön kanssa samansuuntaisia. Ehdotetun laajentamisen ei kuitenkaan voida arvioida sisältävän näitä sääntelyjä olennaisesti voimakkaampaa tai niistä sisällöllisesti merkittävästi poikkeavaa puuttumista kunnan itsenäiseen päätösvaltaan. Esityksen perusteluissa esitetyn arvion mukaan kiinteä kymmenen prosentin vaatimus jättäisi kunnille edelleen laajan liikkumavaran hankkia tarvitsemiaan palveluja sekä järjestää palvelunsa yhteistyössä muiden kuntien kanssa, myös osakeyhtiömuotoisissa sidosyksiköissä (HE, s. 123).

Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että kuntien itsenäistä päätösvaltaa niiden tehtävien toteuttamisorganisaation määrittelyssä on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu voitavan verraten laajasti rajoittaa lailla kunnallista itsehallintoa loukkaamatta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on pidetty muun muassa mahdollisena säätää tavallisella lailla esimerkiksi kuntien itsenäistä hallinnollista organisointivaltaa rajoittavista pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5).

Mikäli kunnan itsenäistä organisaatiovaltaa rajoittavalla sääntelyllä kuitenkin puuttuttaisiin kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin kuuluvan kunnallisen demokratiaan perusteisiin, sääntely voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain näkökulmasta. Siten perustuslakivaliokunta on pitänyt itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisen päätöksenteon kannalta valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisenä ja sääätämisyjärjestyskysymyksenä ehdotettua sote-palvelujen tuottamisen laajamittaista yhtiöittämismahdollisuutta. ”Laajamittaisesti toteutettuna se heikentää maakunnan itsehallinnon välttämättömänä elementtinä pidettävää kansanvaltaisuutta, koska yhtiöittämismahdollisuus edellyttää sote-tehtävien tuottamisen eli varsin laajan tehtäväkokonaisuuden siirtämistä kansanvaltaisen päätöksenteon ulottamattomiin. Maakunnan tehtäviä hoitavien yhtiöiden yhteys maakunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin äänestys-oikeuttaan käyttämällä muodostuu etäiseksi. Ongelmaa korostaa se, että maakunnan tehtävien yhtiöittämismahdollisuudelle ei ole esitettävissä välttämättömiä oikeudellisia perusteita.” (PeVL 26/2017 vp, s. 25; vrt. myös PeVL 75/2014 vp).

Ehdotettu sääntely rajoittaisi kunnan päätösvaltaa etenkin siltä osin, kuin se kohdistuu kunnan toimintaan liittyvien palvelujen toteuttamistapaan, -menettelyyn ja -organisaatioon. Se vaikuttaisi siten vastaavasti myös kunnallista itsehallintoa rajoittavasti. Ehdotetun sääntelyn ei kuitenkaan voida arvioida johtavan sellaiseen kuntien organisatorisen tai taloudellisen itsehallinnon laaja-alaiseen heikennykseen tai olennaiseen rajoittamiseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti omasta hallinnostaan ja taloudestaan (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 18). Ehdotettu sääntelyratkaisu ei myöskään puuttuisi olennaisesti tai muuten ongelmallisella tavalla kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin, erityisesti kansanvaltaisen päätöksenteon perusteisiin, eikä se asiallisesti ottaen myöskään tekisi itsehallintoa merkityksettömäksi. Siitä voidaan siten säätää tavallisella lailla.

Esitettyä valtiosääntöoikeudellista arviota on kuitenkin aiheellista täydentää siltä osin kuin sääntelyllä on vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia. Käytettävissä olevan informaation perusteella on vaikea riittävän luotettavasti ennakoida erityisesti sitä, miten vähintään kymmenen prosentin omistusosuuden vaatimus vaikuttaa kuntien palvelujen toteuttamiseen ja kuntien päätösvalan käyttöön. Myös aluekohtainen toimivien markkinoiden puuttuminen erityisesti harvaan asutuilla alueilla tulisi ottaa huomioon.

Mainituista syistä olisi välttämätöntä seurata sääntelyn toteutumista erityisesti siltä kannalta, miten se vaikuttaa kunnan lakisääteisten tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen ja palvelujen saatavuuteen sekä kuntien ja niiden asukkaiden välisiin eroihin. Myös kuntakohtaiset erot tulisi ottaa huomioon. Seurantatiedon perusteella tulisi tehdä välttämättömiksi arvioidut korjaukset sääntelyyn.

Hyvinvointialueiden itsehallinto

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Edellä esitetyt näkökohdat ehdotetun sääntelyn vaikutuksista kunnalliseen itsehallintoon ovat sinänsä sovellettavissa myös alueelliseen itsehallintoon. Arviossa on tältä osin merkitystä myös sillä, että perustuslakivaliokunnan mukaan valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja niiden rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi (PeVL 17/2021 vp, kappale 27).