

Lausunto

Kuntaliitto on pyytänyt oikeudellista asiantuntijalausuntoani hankintalain (1397/2016) 15 §:ään ehdotetusta sidosyksiköiden (ns. *in house*) omistuksen rajaamisesta perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon sekä hyvän lainvalmistelun kannalta, sellaisena kuin omistuksen rajaamista ehdotetaan 11.11.2025 päivätyssä hallituksen esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksessa hankintalain 15 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan sidosyksiköiden omistukselle niiden yhdessä omistamasta sidosyksiköstä olisi asetettava 10 prosentin vähimmäisomistusta koskeva ehto.

Lausuntoani varten käyttööni on toimitettu seuraava aineisto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta, 11.11.2025
- Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta hankintalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, 26.11.2025
- Muistio hankintalain uudistamisesta ns. *in house* -yhtiöiden osalta
- Professori *Petri Kuoppamäen* asiantuntijalausunto 4.1.2026 sidosyksikkösäännösten muuttamista
- Kuntaliiton tilaama selvitys *Finnish Consulting Group Oy*:ltä hankintalakiuudistuksen transaktiokustannuksista ja muista vaikutuksista 11 kunnan ja kaupungin käytännön esimerkkien avulla.
- Seutukaupunkien johtajien lausunto hankintalain uudistamisen vaikutuksista kaupunkiensa toimintaan
- Kuntaliiton lausunto 5.3.2025 työryhmämietinnöstä hankintalain muuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriölle (dnro 14/03.01.00/2025)
- Kuntaliiton tiedote 30.1.2025 syistä sille, miksi hankintalain muutos olisi haitallinen kuntapalveluille
- Helsingin Sanomien artikkeli (toimittaja *Marko Junkkari*) 26.7.2025 ”Ministeriön tilaama konsulttiselvitys ei vastaa tehtävänantoon ja herättää kysymyksen, miksi se on tilattu”

Esitän lausuntonani seuraavan.

Lausunnon ala

1. Lausunnon kohteena on hallituksen esitysluonnoksessa (11.11.2025) ehdotettu hankintalain 15 §:n sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus (jäljempänä *10 %:n omistusvaatimus*), jonka arviointi on lausuntopyynnön mukaisesti perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Lausuntoni on näin ollen valtiosääntöoikeudellinen, osin kunnallisoikeudellinen. Teen tarkemmin selkoa perustuslain 121 §:n mukaisesta kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta perustuslain esitöiden ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa jäljempänä.
2. Lausunnon ulkopuolelle rajautuu EU-oikeudellinen arvio 10 %:n omistusvaatimuksesta, eikä lausunnossa myöskään selosteta voimassa olevan hankintalain 15 §:n sidosyksikkösääntelyä tai sidosyksikön taikka sidosyksikköhankinnan käyttö- ja merkitysyhteyksiä, koska näitä kysymyksiä on riittävästi käsitelty yhtä lailla hallituksen esitysluonnoksessa kuin professori *Petri Kuoppamäen* lausunnossa. Tyydyn näin ollen lähinnä viittamaan siihen, mitä hallituksen esitysluonnoksessa ja professori *Kuoppamäen* lausunnossa tuodaan esiin sidosyksiköistä ja sidosyksikköhankinnoista sekä hankintalain taustalla olevasta EU:n yleisestä hankintadirektiivistä (2014/24/EU) ja erityisestä hankintadirektiivistä (2014/24/EU), sellaisena kuin näiden direktiivien sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä *in house* -yhtiöiden toiminnasta.¹

Hallituksen esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö erityisesti hankintalain 15 §:n muutoksen osalta

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista, EUVL L 94, 28.3.2014, pp. 65–242.

3. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016, jäljempänä *hankintalaki*) ja niin kutsuttua erityisalojen hankintalakia, sekä rikosrekisterilakia. Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia koskevien muutosten tavoitteena on toteuttaa pääministeri *Petteri Orpon* hallitusohjelman julkisiin hankintoihin liittyviä tavoitteita. Muutokset kohdistuisivat niin kansallisiin kuin EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Muutosten tavoitteena on lisätä tehokuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa sekä laadukkaiden julkisten palvelujen turvaamista.
4. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään muun ohella lisättäväksi hankintalain 15 §:ään sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus. Pykälän 1 momenttia täydennettäisiin kansallisella sidosyksikön omistukseen liittyvällä lisäedellytyksellä, jonka mukaan sidosyksikön käytölle olisi, että kunkin sidosyksikköä omistavan hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia. Omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi ainoastaan sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiömuotoisena. Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten sovellettaisi esimerkiksi säätiöihin, yhdistyksiin tai kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin.
5. Hankintalain 15 §:n muutosehdotus olisi kansallinen, eikä perustuisi hankintadirektiiviin. Muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset säilyisivät ennallaan. Säännöksellä ei esitysluonnoksen mukaan muutettaisi sidosyksikkömääritelmään sisältyvän määräysvallan käsitettä, eikä sen tulkintaa.
6. Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan hankintalain 15 §:n 1 momenttiin lisättävä sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ulottuisi sidosyksikön mahdollisiin tytär- tai sisaryhtiöihin. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun muutoksen ”tavoitteena olisi estää kansallisesti sidosyksiköiden omistuksen jakautuminen hyvinkin pieniin osuuksiin, mikä olisi ongelmallista hankintalainsäädännön ja kilpailun ja markkinoiden hyödyntämistä

koskevien tavoitteiden näkökulmasta.” Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin omistusvaatimusta ”sovellettaisiin kokonaisarvion perusteella siten, siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt.”

Esitysluonnoksen mukaan tarkoitus ”olisi estää erilaiset keinotekoiset järjestelyt, joiden ilmeisenä tarkoituksena olisi kiertää 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta esimerkiksi siten, että omistususuusehdon välttämiseksi sidosyksikkö toimisi emoyhtiönä ja omistukset jaettaisiin sen pienempiin, tytär- tai osakkuusyhtiöihin, tai joissa omistus ketjutettaisiin muulla tavoin, siten että kussakin yhtiössä 10 prosentin vähimmäisomistusehto täyttyisi.” (HE-luonnos, s. 88).

7. Lisäksi hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi hankintalain 15 §:ään uusi 7 momentti, jossa säädettäisiin poikkeuksesta 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevaan vaatimukseen. Ehdotetun momentin 7 mukaisesti 1 momentin 10 prosentin 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 olla esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi kirjastopalveluja ja kirjastoaineistojen hankintaa varten perustetut sidosyksiköt. Lisäksi edellytyksenä olisi, että tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei ylitä yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Ehdotettu poikkeus mahdollistaisi esitysluonnoksen mukaan sen, että edellä mainittuja palveluja tuottaviin sidosyksiköihin ei sovellettaisi 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta, vaan omistususuus voisi olla pienempikin, mikä mahdollistaisi yhtiölle laajemman omistajapohjan. 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. Poikkeuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa pienten sidosyksiköiden käyttö edellä mainituissa rajatuissa tapauksissa ilman, että

sidosyksikön toiminta vaarantaisi markkinoiden toimivuutta. (HE-luonnos, s. 89).

8. Hallituksen esitysluonnoksen jaksossa 5.3 (s. 55) on tehty lyhyesti selkoa sidosyksikön omistusvaatimusta koskevan ehdotuksen vaikutuksista. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu muutos ”voi lisätä kuntalaissa, hyvinvointialueissa ja hankintalaissa säädettyjen muiden yhteistyömuotojen käyttöä”. Tämän jälkeen jaksossa viitataan kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioihin, joiden mukaan ”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. Lisäksi markkinoiden lisääntynyt hyödyntäminen voi edistää innovaatioita, koska yritykset pääsevät laajemmin kilpailemaan palvelutuotannosta.” Lisäksi kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan ”toimialat, joissa ehdotettu 10 prosentin omistusosuutta koskeva muutos vaikuttaisi vähiten, ovat kiinteistöhuolto sekä asunto- ja kiinteistöasakeyhtiöt. Näillä aloilla alle 10 prosentin omistuksia on suhteellisen vähän: kiinteistöhuollossa alle 10 prosentin omistuksia on 26,3 prosentissa yhtiöistä ja asunto- ja kiinteistöasakeyhtiöissä 7,4 prosentissa yhtiöistä. Näillä toimialoilla ehdotettu muutos kohdistuisi yhteensä 138 yhtiöön.” (HE-luonnos, s. 55).
9. Lisäksi esitysluonnoksen jaksossa 5.3.2 on tehty selkoa hankintalain 15 §:ään ehdotetun omistusvaatimuksen vaikutuksista kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Jaksossa on myös tehty selkoa sidosyksikkösääntelyn vaikutuksista toimialoittain sekä taloudellisia vaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin (jakso 5.3.2.2) ja sidosyksikköyhtiöihin (jakso 5.3.2.3). Nämä vaikutusarvioinnit rakentuvat pääosin yhtäältä kilpailu- ja kuluttajaviraston ja konsulttiyhtiö PricewaterhouseCoopersin laatimien tutkimusten tai selvitysten varaan.

10. Hallituksen esitysluonnoksen jaksossa 11 (s. 108-112) on tarkasteltu ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Esitysluonnoksen mukaan perustuslain näkökulmasta on arvioitava erityisesti ehdotetun lain 15 §:n sidosyksikkösäännösten merkitystä kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta, mutta myös perusteltujen odotusten ja omaisuuden suojan näkökulmasta. Tähän liittyen säätämisyjärjestysjaksossa on tarkasteltu sidosyksiköiden roolia osana kuntien ja hyvinvointialueiden organisoitumista (s. 110-111).
11. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksosta puuttuvat valtiosääntöiset johtopäätelmät siitä, missä lain säätämisyjärjestyksessä esitykseen sisältyvät lakiehdotukset tulisi hallituksen mielestä käsitellä. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksoon ei myöskään sisälly mainintaa siitä, pitääkö hallitus suotavana eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa ehdotetusta sääntelystä.

Perustuslaillisen arvioinnin lähtökohdat

12. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkaiden Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä täydennetään perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, kun taas 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.
13. Perustuslain 121 §:n säännökset perustuvat eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II), ks. esim. PeVL 32/2001 vp).

14. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 31/1996 vp, s. 1/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä muun muassa sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään maakunnallisille elimille (ks. esim. rahoituksen osalta PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp ja tehtävien osalta PeVL 65/2002 vp, s. 3).
15. Kuntalailla (410/2015) toteutetaan etenkin perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista vaatimusta siitä, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimus koskee perustuslain esitöiden perusteella muun muassa kunnan ylimmän päätöksentekovoiman käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Kuten jo todettu, tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (HE 1/1998 vp, s. 176/I).
16. Perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon kuuluu keskeisesti se, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kunnille ei siten voida antaa uusia tehtäviä esimerkiksi asetuksella.
17. Kunnan tehtävät on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan, erityistoimialaan ja toimeksiantotehtäviin, jotka määritellään kuntalaissa. Kunnan yleistä toimialaa rajoittavat periaatteet ovat osaksi voimassa myös hallinnon yleisinä periaatteina. Osaksi yleistä toimialaa rajaa muu lainsäädäntö. Viime kädessä

kunnan yleisen toimialan ulottuvuutta määrittää oikeuskäytäntö.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä kunnan yleisen toimialan on katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan piiriin (esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 65/2002 vp).

18. 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, kunkin kunnan tasolla erikseen (ks. esim. 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. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä on katsottu, että esimerkiksi perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ei ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 69/2022 vp, kappale 4, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Käytännössä siis jokin lakiehdotus voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n kannalta esimerkiksi tilanteessa, jossa lakiehdotus tuntuvasti heikentäisi joidenkin Itä- tai Pohjois-Suomen kuntien taloutta, vaikka lakiehdotuksella ei olisi merkittäviä heikentäviä vaikutuksia pääkaupunkiseudun kuntiin tai muihin Etelä- ja Länsi-Suomen kuntiin nähden. Jo muutamaankin tai jopa vain yhteenkin kuntaan kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat heikentävät vaikutukset voivat muodostua ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.
19. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön 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. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään esimerkiksi katsonut, että vain osaan kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet voivat olla jo niin merkittäviä, että sääntely muodostuu kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 75/2014 vp, s. 3, jotka koskivat hallituksen esitystä sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseksi ja etenkin esitykseen sisältyneitä hallintojärjestelmää sekä kuntien rahoitusvastuuta koskevia säännöksiä).

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

20. Perustuslain 121 §:n ohella kuntien itsehallintoa turvaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 61-62/1991), joka tuli Suomessa voimaan vuoden 1991 lokakuun alusta, ja joka on voimassa valtiosisäisesti lain tasoisena.
21. Peruskirja edellyttää kunnallisen hallinnon tunnustamista lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa, mikä Suomessa on toteutettu edellä selostetulla tavalla perustuslain 121 §:llä ja edelleen kuntalailla. Peruskirjan mukaan päätösvaltaa kunnassa käyttää valtuusto tai muu kuntalaisten valitsema kokous, jolla voi olla sille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä ei kuitenkaan estä säätämästä kansanäänestysten järjestämisestä tai muunlaisista kansalaisten suoran osallistumisen keinoista. Lisäksi peruskirjan mukaan kunnalla tulee olla mahdollisuus päättää sisäisistä hallintorakenteistaan, vaikka lainsäädännössä voidaankin säätää niitä koskevista yleisistä periaatteista. Lisäksi peruskirja edellyttää, että paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja omiin taloudellisiin voimavaroihin (ns. rahoitusperiaate).

Hankintalain 15 §:ään ehdotetun 10 %:n omistusvaatimuksen arviointia perustuslain 121 §:n ja hyvään lainvalmistelun kannalta

22. On oikeudellisesti selvää ja riidatonta, että ehdotettu hankintalain 15 §:n muutos 10 %:n omistusvaatimuksesta on erittäin merkityksellinen perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta erityisesti siltä osin kuin on kysymys kuntien taloudellisen itsehallinnon suojasta. Tästä on osoituksena yksin se, että jo voimassa olevan hankintalain 15 §:n säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu hankintalakisääntely ”on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta.” Vaikka perustuslakivaliokunta tuolloin katsoi, että ehdotettu sääntely ei merkinnyt ”niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa”, perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan oli kuitenkin syytä tarkastella, ”voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidosyksikkösääntelyä pitää kaikilta osin perusteltuna.” (PeVL 49/2016 vp, s. 6). Myös arvioitavana olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan ”(p)erustuslain näkökulmasta on arvioitava erityisesti ehdotetun lain 15 §:n sidosyksikkösäännösten merkitystä kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta”. (HE-luonnos, s. 108)
23. Ylipäätään on selvää, että hankintalain 15 §:n sidosyksikkösääntely on kuntien kannalta hyvin keskeistä hankintalain sääntelyä, koska hankintalakia ei sovelleta kuntien sidosyksiköltään tekemiin hankintasopimuksiin, ja koska kunnat ovat vakiintuneesti tehneet lukuisia, kustannuksiltaan suuriakin hankintoja sidosyksiköiden kautta. Tällöin kunnille palveluja tuottavat yhtiöt ovat samalla usein tuottaneet palveluja alueen asukkaille, yrityksille ja yhdistyksille sekä muille vastaaville tahoille sellaisillakin alueilla, joilla ei muutoin olisi ollut palveluja saatavilla, tai joilla olisi ollut vain yksi kaupallinen toimija. Näin ollen sidosyksiköt ovat voineet myös luoda edellytyksiä kilpailulle paikallisesti ja alueellisesti sen sijaan, että

sidosyksiköiden toiminta olisi vain rajoittanut kilpailua.² Käytännössä kunnat ovat siis usein olleet keskeisessä asemassa erilaisten palvelujen saatavuuden takaajana useilla alueilla Suomessa. Näin ollen sidosyksiköiden toimintaedellytyksiin kohdistuvat rajoitukset, kuten nyt arvioitavassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettava 10 %: omistusvaatimus, voi johtaa siihen, että yhtä hyvin kunnan asukkaat kuin kunnassa toimivat yritykset, yhdistykset ja muut vastaavat toimijat voivat jäädä kokonaankin ilman tiettyjä palveluja monilla alueilla Suomessa. Sidosyksikköjen puuttuminen tai niiden tiukat toimintarajoitukset voivat myös tuottaa tilanteen, jossa joitain palveluja tuottaa paikallisesti tai alueellisesti käytännössä vain yksi monopolin asemassa oleva yksityinen kaupallinen toimija ilman kilpailua.

24. Edelleen on selvää edellä selostettu eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettava hankintalain 15 §:n muutos merkitsee entistä syvälle käyvämpää puuttumista kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen suojaan ja tällöin etenkin kuntien taloudelliseen itsehallintoon verrattuna voimassa olevan hankintalain 15 §:ään, joka jo sekin on perustuslakivaliokunnan mukaan ”merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta”, vaikkei säännös tarkoittanut valiokunnan mielestä ”niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa” (PeVL 44/2016 vp, s. 6).
25. Lausuntoani varten saamani aineiston perusteella hankintalain 15 §:ään ehdotettu 10 § %:n omistusvaatimus kohtelisi huomattavan eri lailla yhtäältä suuria ja toisaalta pieniä ja keskisuuria kuntia. Koska kilpailu kangertelee tai on jopa olematonta varsinkin ns. syrjäseuduilla, hankintalain 15 §:ään ehdotettu 10 § %:n omistusvaatimus vaikuttaa olevan saamani selvityksen perusteella erityisen ongelmallinen pienten kuntien ja syrjäalueilla olevien kuntien kannalta. Tällaisia kuntia on etenkin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Vaikka

² Ks. sidosyksikkösääntelyn merkityksestä erityisesti kuntien kannalta myös eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto HaVL 44/2016 vp) voimassa olevan hankintalain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä HE 108/2016 vp.

perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjällä on perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta varsin laaja harkintamarginaali säätää merkittävistäkin muutoksista kuntien taloudelliseen asemaan, eikä perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu lainsäätäjälle tiukkoja rajoja pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, perustuslain 121 §:n mukainen kunnan asukkaiden itsehallinto on kuitenkin suojattu kussakin yksittäisessä kunnassa. Tähän liittyen perustuslain 6 §:n ja 121 §:n säännöskokonaisuus turvaa eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden. Näin ollen se, että saadun selvityksen mukaan 10 %:n omistusvaatimus olisi erityisen haitallinen suhteessa pieniin kuntiin ja syrjäalueiden kuntiin, muodostuu hyvin ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin säännöskokonaisuuden kannalta.

Valtiosääntöistä ongelmaa lisää se, että hankintalain 15 §:n muutosehdotuksen ongelma eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta eivät seuraa kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan ne johtuisivat yksinomaan lainsäätäjän säätämästä 10 %:n omistusvaatimuksesta tilanteesta, jossa jo voimassa olevan hankintalain 15 §:n sidosyksikkösääntely puuttuu merkittäväällä tavalla kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen suojaan, ja jossa 10 % omistusvaatimuksessa ei ole kysymys EU:n hankintadirektiivin täytäntöönpanosta tai ylipäättään EU-oikeuden edellyttämästä vaatimuksesta, vaan se olisi yksinomaan kansallinen valinta.

26. Sidosyksiköitä koskevan muutoksen tavoitteita – kilpailun lisääminen julkisissa hankinnoissa, julkisen sektorin tehokkuuden parantaminen sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten vahvistaminen (ks. HE-luonnos, s. 41) - voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä perustuslain kannalta. Tällaiset tavoitteet voivat myös tietyin edellytyksin oikeuttaa sellaista sidosyksikkösääntelyä, joka puuttuu perustuslain 121 §:ssä turvattuun kuntien itsehallintoon. Kuten myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunnosta tulee esiin (s. 3), hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa ei ole

kuitenkaan esitetty käytännössä lainkaan asiaperusteita sille, miksi siinä esitetään juuri 10 %:n omistusosuusvaatimuksen säätämistä hankintalain 15 §:ään. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa katsotaankin, että hallituksen esitysluonnoksessa tulisi ”perustella paremmin, miksi sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuudeksi on valittu 10 prosenttia.” Arviointineuvoston lausunnon mukaan esitysluonnoksessa ”ei ole esitetty tutkimustietoa tai dataa tämän valinnan tueksi” (s. 3).

27. Hallituksen esitysluonnoksessa ainoana perusteluna 10 %:n

omistusosuusvaatimukselle vaikuttaa olevan vain pääministeri *Petteri Orpon* hallitusohjelmaan sisältyvä kirjaus siitä, että ”julkisen sektorin tehokkuuden sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten parantamiseksi” sidosyksiköiden käyttämistä rajataan asettamalla hankintayksiköiden omistukselle niiden yhdessä omistamasta sidosyksiköstä 10 prosentin vähimmäisomistusta koskeva ehto” (HE-luonnos, s. 45). Mitään muita perusteluja juuri 10 prosentin omistusvaatimukselle hallituksen esitysluonnoksessa ei esitetä, vaikka esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston mukaan ”(j)oiissakin tilanteissa alle 10 prosentin omistusosuus voisi olla perusteltu, esimerkiksi pienissä kunnissa” (s. 3). Kun otetaan huomioon edellä selostettu sidosyksikkösääntelyn merkityksellisyys kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta, hankintalain 15 §:ään ehdotetun 10 % omistusvaatimuksen valtiosääntöistä perustelutarvetta ei voida kuitenkaan täyttää vain viittauksella hallitusohjelman kirjaukseen. Kaiken kaikkiaan hallituksen esitysluonnoksen perustelut sille, miksi siinä esitetään juuri 10 % omistusvaatimuksen säätämistä hankintalain 15 §:ään, ovat perustavanlaatuisella tavalla puutteellisia sekä perustuslain että hyvän lainvalmistelun kannalta.

28. Hallituksen esitysluonnoksessa on tehty selkoa muista

toteuttamisvaihtoehtoista (s. 75-76). Puutteena kuitenkin on, ettei esitysluonnoksessa ole riittävästi käsitelty nimenomaan sellaisia 10 %:n omistusvaatimukselle vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja, joilla voitaisiin päästä esitysluonnoksen sinällään perustuslain kannalta hyväksyttävinä

pidettäviin tavoitteisiin tavalla, joka puuttuisi vähemmän kunnallisen itsehallinnon perustuslakisuojaan kuin nyt ehdotettava 10 %:n omistusvaatimus. Perustuslain 121 §:n kannalta lähtökohtana kuitenkin on, että kunnalliseen itsehallintoon on sallittua puuttua vain, jos jokin perustuslain kannalta hyväksyttävä tavoite ei ole saavutettavissa kunnalliseen itsehallintoon vähemmän puuttuvin keinoin. Tästä syystä esitysluonnoksessa tulisi esittää perustuslain 121 §:n kannalta hyväksyttävät perusteet juuri 10 %:n omistusvaatimukselle, varsinkin kun edellä todetusti lainsäädännön arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa ”ei ole esitetty tutkimustietoa tai dataa tämän valinnan tueksi”, ja ”(j)oissakin tilanteissa alle 10 prosentin omistusosuus voisi olla perusteltu, esimerkiksi pienissä kunnissa” (s. 3). Tähän liittyen esityksessä olisi tehtävä selkoa ja arvioitava kuntien itsehallintoon vähemmän puuttuvia muita sääntelyvaihtoehtoja. Tällaista selvitystä hallituksen esitysluonnokseen ei kuitenkaan sisälly, eikä tarvetta tällaiseen selvitykseen voi korvata tai poistaa se, että esitysluonnoksessa on tehty selkoa hankintatoiminnan järjestämisvaihtoehtoista suhteessa kuntiin (ja hyvinvointialueisiin), joilla ei täyttyisi sidosyksiköiden 10 prosentin omistusvaatimus. Tässä yhteydessä on myös huomautettava siitä, että hallituksen esitysluonnoksen laatijan perusteluvelvollisuus 10 %:n omistusvaatimukselle on korkealla sen takia, että omistusvaatimuksen säätäminen merkitsisi entistä syvälle käyvämpää puuttumista kunnalliseen itsehallintoon suhteessa jo voimassa olevan hankintalain 15 §:n sidosyksikkösääntelyn merkitsemään puuttumiseen nähden.

29. Kuten lainsäädännön vaikutusarviointineuvoston lausunnosta myös ilmenee, hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa ei ole myöskään tehty riittäviä vaikutusarviota ehdotetusta omistusvaatimuksesta. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon mukaan esityksessä tulisikin ”kuvata tarkemmin vaikutuksia sellaisiin hankintayksiköihin, joilla on pienomistus sidosyksiköistä ja jotka eivät voi jatkossa hyödyntää sidosyksiköitä hankinnoissaan.” (s. 1) Muutoinkin esityksen vaikutusarviointeja tulisi arviointineuvoston mielestä täydentää. [Hallituksen](#) esitysluonnos jättää myös

verraten epäselväksi, miten hankintalain 15 §:ään ehdotettu muutos vaikuttaisi erityisesti sellaisiin palveluihin tai toimialoihin, joilla kunnat ovat tyypillisesti tähän mennessä tehneet kustannuksiltaan suuriakin hankintoja sidosyksiköiden kautta. Riittävien vaikutusarviointien puute esitysluonnoksessa ei osaltaan anna asianmukaisia edellytyksiä arvioida sitä, onko hankintalain 15 §:ään ehdotetulla omistusvaatimuksella edes kohtuullisen reaalisia edellytyksiä saavuttaa sillä esitysluonnoksen mukaan tavoiteltavat, sinällään perustuslain kannalta hyväksyttävät tavoitteet.

30. Vailla merkitystä ei ole tässä yhteydessä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta myöskään eurooppalaisella vertailulla ja tällöin etenkin sillä, että jo nyt voimassa oleva hankintalain 15 §:n mukainen sidosyksikkösääntely on muihin EU-maihin verrattuna erittäin poikkeuksellinen, koska säännöksellä on rajoitettu huomattavasti ulosmyyntiä sekä ulosmyynnin prosenttiosuuden porrastuksin että ulosmyynnin euromääräisillä enimmäisrajoilla. Näin ollen jo nykyinen sidosyksikkösääntely on saattanut kotimaiset sidosyksiköt huomattavasti epäedullisempaan kilpailuasetelmaan verrattuna muiden EU-jäsenmaiden sidosyksiköihin, mitä hallituksen esitysluonnoksessa esitetty 10 %:n omistusvaatimus tulisi entisestään lisäämään. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että Euroopan unionin hankintadirektiivi sallii sen, että sidosyksiköllä on oikeus myydä palveluitaan enintään 20 % muille kuin siihen määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille, eikä direktiivissä ole asetettu mitään euromääräisiä enimmäisrajoja ulosmyynnille.³

Yhteenveto ja johtopäätökset

31. Edellä esitetyn perusteella voidaan kootusti todeta, että hankintalain 15 §:ään ehdotetulle 10 %:n omistusosuudelle ei ole 11.11.2025 päivätyssä hallituksen esitysluonnoksessa esitetty hyväksyttäviä perusteita perustuslain 121 §:ssä

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista, EUVL L 94, 28.3.2014, pp. 65–242.

turvaton kunnallisen itsehallinnon kannalta, vaikka hankintalain sidosyksikkösääntely merkitsee huomattavaa puuttumista kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen suojaan.

32. Hallituksen esitysluonnokseen ei myöskään sisälly asianmukaista tarkasteltua muista, vähemmän nimenomaan kunnalliseen itsehallintoon puuttuvista sidosyksikkösääntelyn toteuttamisvaihtoehdoista. Riittävät vaikutusarviot niin ikään puuttuvat.
33. Kaiken kaikkiaan hallituksen esitysluonnosta on pidettävä perustavanlaatuisella tavalla ongelmallisena perustuslain 121 §:ssä turvaton kunnallisen itsehallinnon, samoin kuin hyvän lainvalmistelun kannalta. Tässä yhteydessä on toistettava se edellä todettu seikka, ettei tarvetta perustella perustuslain 121 §:n kannalta nyt ehdotettava 10 %:n omistusvaatimus voida korvata hallitusohjelmaan kohdistuvilla viittauksilla.
34. Koska esitysluonnoksesta puuttuvat perustuslain kannalta merkitykselliset hyväksyttävät perusteet juuri nyt ehdotettavalle 10 %:n omistusvaatimukselle, eikä esitysluonnoksessa ole myöskään tehty riittävästi selkoa muista, vähemmän kunnalliseen itsehallintoon vaikuttavista toteuttamisvaihtoehdoista sekä omistusvaatimuksen vaikutuksista, tämä vie pohjan ehdotukselta.
35. Hallituksen esitysluonnoksen säätämisjärjestysjaksossa 11 (s. 108-112) ei ole esitetty johtopäätelmiä ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Jaksosta puuttuu myös kannanotto siitä, missä lain säätämisjärjestyksessä lakiehdotukset tulisi hallituksen mielestä käsitellä. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole kannanottoa siitä, pitääkö hallitus suotavana eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa esityksessä ehdotettavasta sääntelystä, ja jos pitää, miltä osin. Nähdäkseni on kuitenkin selvää edellä sidosyksikkösääntelyn merkityksestä kunnallisen itsehallinnon kannalta esitetyn perusteella, että jos hallituksen esitys annetaan eduskunnalle, siitä on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto muun muassa siltä osin kuin on kysymys sidosyksikkösääntelyyn ehdotettavista muutoksista perustuslain 121 §:n kannalta. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että

valtiosääntöiseksi arvioksi 10 %:n omistusvaatimuksesta perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta ei riitä vain yleispiirteinen kuvaus perustuslain 121 §:stä ja sitä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, vaan jaksossa on eriteltävä riittävällä seikkaperäisyydellä juuri ne syyt, joiden johdosta hankintalain 15 §:n muutosehdotuksen katsotaan olevan perustuslain mukainen.

Helsingissä 16. päivänä tammikuuta 2026

Tuomas Ojanen

OTT, valtiosääntöoikeuden professori, eurooppaoikeuden dosentti
Helsinki