Valiokunnan lausunto PeVL 17/2026 vp– HE 2/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

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

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava asiantuntija Riikka Hietanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Terhi Kauti, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Sami Kivivasara, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Ville Koponen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Petri Tuominen, valtiovarainministeriö
- oikeuskansleri Janne Salminen, Oikeuskanslerinvirasto
- professori Kirsi-Maria Magga
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- yliopistonlehtori Hanna Hämäläinen
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

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

Hyväksytty
3.2

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2026.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (jäljempänä hankintalaki). Hankintalakia ei lain voimassa olevan 15 §:n 1 momentin mukaan sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

(2) Hankintalain 15 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan pykälän 1 momentissa jo säädetyn lisäksi edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon kannalta. Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään pykälän 2 momentin mukaan lailla. Pykälän 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla.

(4) Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan perustuslakiin on otettu silloista täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Asiallisesti ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan hallitusmuodon aikana vakiintunutta lausuntokäytäntöä, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. (HE 1/1998 vp, s. 175/II)

(5) Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan pykälän 1 momentissa ilmaistaan itsehallinnon olevan voimassa perustuslailla suojattuna kuntien hallinnon periaatteena. Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä täsmennetään pykälän 2 ja 3 momentin säännöksillä (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä kunnallisen itsehallinnon keskeisillä ominaispiirteillä tarkoitetaan näin ollen vaatimuksia, joista perustuslain 121 §:n 1—3 momentissa on säädetty eli vaatimusta kunnan hallinnon perustumisesta kansanvaltaisuuteen, kunnan hallinnon yleisten perusteiden ja kunnille annettavien tehtävien perustumisesta eduskunnan säätämään lakiin sekä kuntien itsenäinen verotusoikeus. Tavallisella lailla ei voida puuttua näihin itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6/II, PeVL 22/2006 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 2/II, PeVL 31/1996 vp, s. 1/II).

(6) Perustuslain esitöiden mukaan 2 momentin lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176).

(7) Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 176).

Ehdotetun muutoksen merkityksestä

(8) Hallituksen esityksessä ja muussa perustuslakivaliokunnan saamassa selvityksessä on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn vaikutuksista. Hallituksen esityksessä (s. 66) viitataan Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitykseen, jonka 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 ostovolyymi 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. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt käsillä olevan ehdotuksen vaikutuksia erityyppisiin kuntiin olisi ollut perusteltua tarkastella hallituksen esityksestä ilmi käyvää seikkaperäisemmin.

(9) Arvioitaessa hankintalain 15 §:n 2 momentin sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä huomiota myös kunnille ja hyvinvointialueille muutoksen jälkeen jääviin mahdollisuuksiin huolehtia tehtävistään ja tehdä hankintoja.

(10) Nyt ehdotetulla muutoksella ei ensinnäkään rajoiteta hankintayksikölle kuuluvaa harkintavaltaa siitä, tuottaako se tarvitsemansa palvelut itse, ostaako sen markkinatoimijalta vai hankkiiko sen omalta sidosyksiköltään. Ehdotettu 15 §:n 2 momentin säännös rajoittaa sidosyksiköiden omistajien osakeomistuksen vähimmäismäärää ja siten jossakin määrin organisoitumismahdollisuuksia yhtiömuodossa. Omistusrajoituksesta huolimatta kunnille ja hyvinvointialueille jää edelleen harkintavaltaa palveluiden järjestämiseen erityyppisissä rakenteissa eikä muutos velvoita palvelun kilpailuttamiseen ja ulkoistamiseen markkinatoimijalle.

(11) Ehdotettu säännös koskee lisäksi vain yhtiömuotoisia toimijoita, ja se jättää edelleen kunnille ja hyvinvointialueille mahdollisuuden organisoida toimintojaan eri organisaatiomuodoissa. Tilanteessa, jossa on tarvetta organisoida palvelutuotanto siten, että tätä voivat hyödyntää useat kunnat yhdessä, on vaihtoehtona organisoituminen kuntalain mukaan kuntayhtymäksi tai liikelaitoskuntayhtymäksi (tai hyvinvointialueista annetun lain mukaan hyvinvointiyhtymäksi ja liikelaitoskuntayhtymäksi). Edelleen palveluita voidaan järjestää kuntien tai hyvinvointialueiden välillä hankintalain 16 §:n horisontaalista yhteistyötä koskevan poikkeuksen turvin. Myös niin sanottuun vastuukuntamalliin ja yhteistoimintasopimukseen perustuva toimivallan siirto ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mahdollisia toimintatapoja.

(12) Hallituksen esityksessä ei myöskään ehdoteta muutoksia hankintoja yhteishankintayksiköiltä koskevaan hankintalain 20 §:ään. Pykälän 4 momentissa säädetään poikkeuksesta, jonka mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintayksikön ja yhteishankintayksikön väliseen yhteishankintatoimintojen tai hankintojen tukitoimintojen tuottamista koskevaan palvelusopimukseen.

Sääntelyn arviointia perustuslain 121 §:n kannalta

(13) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hankintalain säätämiseen johtanutta esitystä todennut, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Sääntely ei valiokunnan mukaan merkinnyt kuitenkaan niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ollut ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan mukaan talousvaliokunnan oli kuitenkin syytä tarkastella, voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidosyksikkösääntelyä pitää kaikilta osin perusteltuna (PeVL 49/2016 vp, s. 6).

(14) Nyt ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä kiinnitettävä huomiota siihen, että kuntien itsenäistä päätösvaltaa niiden tehtävien toteuttamisorganisaation määrittelyssä on valiokunnan 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).

(15) Kuntalain säätämistä koskevassa lausunnossa (PeVL 63/2014 vp) perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa kuntien toimintaa markkinoilla koskevaan sääntelyyn (15 luku).

(16) Esimerkiksi valtionosuuslainsäädäntöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on todennut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2014 vp, s. 4). Valiokunta on pitänyt mahdollisena säätää muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, vaikka valtionosuuden kuntakohtainen aleneminen uusien määräytymisperusteiden johdosta on valiokunnan käsityksen mukaan voinut heikentää yksittäisen kunnan kykyä sopeuttamisaikana vastata palveluvelvoitteistaan sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa. Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnan verotulojen lisääminen tuloveroprosenttia nostamalla voi johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2014 vp, s. 4/I, PeVL 34/2013 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta toteaa selvyyden vuoksi, että nyt arvioitavassa tilanteessa ei ole kyse kuntien rahoituksen vähentämisestä. Valiokunnan käsityksen mukaan se ei ole perustuslain 121 §:ää eikä aiemman hallitusmuodon 51 §:ää koskevassa tulkintakäytännössään käsitellyt yksinomaan kunnan hallinnon järjestämistä koskevia lakiehdotuksia myöskään rahoitusperiaatteen kannalta.

(17) Nyt ehdotettu sääntely rajoittaa kunnan päätösvaltaa etenkin siltä osin, kuin se kohdistuu kunnan toimintaan liittyvien palvelujen toteuttamistapaan, -menettelyyn ja -organisaatioon. Se vaikuttaa siten vastaavasti myös kunnallista itsehallintoa rajoittavasti. Sääntelyllä ei kuitenkaan puututa kunnallisen itsehallinnon vaatimukseen kunnan hallinnon kansanvaltaisuudesta taikka kunnallista itsehallintoa keskeisesti turvaavaan lailla säätämisen vaatimukseen.

(18) Vaikka ehdotetulla uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia kuntiin, ei niitä voida merkitykseltään rinnastaa vaikkapa nykyisen hankintalain vaikutuksiin kuntien toiminnalle, jolle perustuslakivaliokunta ei sinänsä nähnyt kunnallisen itsehallinnon kannalta valtiosääntöoikeudellista estettä (ks. PeVL 49/2016 vp, s. 6). Ehdotettu sidosyksikön käyttämiselle asetettava 10 prosentin omistusosuuden vaatimus ei ole merkitykseltään niin olennainen lisäedellytys, että se asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Siinä ei puututa perustuslakivaliokunnan tähänastisessa käytännössä ja perustuslakiuudistuksen esitöissä tarkoitetulla tavalla itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.

(19) Ehdotetun sääntelyn ei myöskään voida arvioida johtavan sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon laaja-alaiseen heikennykseen tai olennaiseen rajoittamiseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti omasta taloudestaan (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 18).

(20) Ehdotettu sääntely on hyvinvointialueisiin kohdistuessaan merkityksellistä perustuslain 121 §:n 4 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla

hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9/II). Kuitenkaan perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1—3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle (PeVL 26/2017 vp, s. 20). 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). Valiokunnan mukaan valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja hyvinvointialueiden rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi (PeVL 17/2021 vp, kappale 27, ks. myös esim. PeVL 40/2024 vp, kappale 8). Nyt ehdotetun sääntelyn suhteesta kunnalliseen itsehallintoon edellä todettu huomioon ottaen sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi myöskään perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

(21) Perustuslain 121 §:stä ei siten johdu estettä käsitellä hankintalain muuttamista koskeva lakiehdotus tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muita seikkoja

(22) Hallituksen esityksen ja muun perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa ehdotetulla hankintalain 15 §:n muutoksella voi olla osin merkittäviäkin vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan. Saadun selvityksen valossa vaikutukset vaihtelevat merkittävästi muun muassa eri kokoisissa ja eri alueilla sijaitsevissa kunnissa.

(23) Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että sääntelyn toteutumista seurataan erityisesti siltä kannalta, miten se vaikuttaa kunnan lakisääteisten tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen ja palvelujen saatavuuteen sekä kuntien ja niiden asukkaiden välisiin eroihin ja että seurannassa havaittuihin ongelmiin puututaan.

(24) Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on lisäksi jo nyt, lain säätämisvaiheessa, syytä arvioida vaikutuksia erilaisiin kuntiin hallituksen esityksessä tehtyä seikkaperäisemmin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2026 vp

Helsingissä 26.3.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Eriävä mielipide

Perustelut

Esitys 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksesta perustuu hallitusohjelmaan, jonne kopioitiin kokoomuksen talouspoliittisesta Reilumman kilpailun Suomi-ohjelmasta kyseinen prosenttiraja. Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen perusteella lakiehdotuksen inhouse-omistusraja ei perustu EU-oikeuteen tai tutkittuun tietoon. Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri ovat useaan otteeseen todenneet valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissa, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi (esim. PeVL 16/2024 vp ja OKV/1486/21/2024). Tästä huolimatta hallitus ei ole muuttanut tai muuttamassa esitystä, vaikka siitä on mm. valtionvarainministeriön jo lakiluonnoksen lausuntokierroksella antaman lausunnon sekä perustuslakivaliokunnalle toimittaman selvityksen perusteella koitumassa suuria ongelmia.

Hallitus perustelee esitystään korostamalla kilpailun ja yritystoiminnan lisäämisen tavoitteita. Sinänsä tavoitteet ovat kannatettavia sekä voisivat onnistuessaan tuoda säästöjä julkiselle sektorille sekä lisätä alueellista elinvoimaa. Kuitenkin hallituksen valitsemat toteuttamiskeinot ovat johtamassa päinvastaiseen lopputulokseen. Esityksessä luodaan myös perusteetonta mielikuvaa siitä, että sidosyksiköt, jotka jo nyt hankkivat suuren osan palveluistaan markkinoilta, olisivat markkinahäiriköitä tai suuri joukko kuntia pyrkisi sidosyksiköillä kiertämään hankintalaissa asetettuja kilpailutusvelvoitteita. Tämä ei pidä paikkansa, koska Suomessa rajoitetaan sidosyksikköjen käyttöä enemmän kuin muualla EU-maissa. Suomessa sidosyksiköt ovat kuntien ja hyvinvointialueiden perustuslain suojaaman kuntien itsehallinnon mukaisesti niiden kustannustehokkaaksi havaitsema keskinäinen yhteistyömuoto ja ne tilaavat palvelunsa pääosin markkinoilta. Sidosyksikön omistusosuuksia ovat määrittäneet, kuinka paljon kukin taho käyttää sidosyksikön palveluja.

Lakiluonnoksesta annettiin lähes 700 lausuntoa, jotka olivat lähes yksimielisesti esityksen tyrmääviä. Kysymys on tahoista, jotka käytännössä toimeenpanisivat lakimuutokset, kantaisivat siitä koituvat taloudelliset riskit ja vastaisivat lakisääteisistä tehtävistä. Myös kaikki ministeriöt ulkoministeriötä lukuun ottamatta lausuivat esityksessä olevan huomattavia ongelmia.

Moitteita sai erityisesti keinotekoinen 10 prosentin vähimmäisomistusraja, liian tiukat toimeenpanoaikataulut sekä heikosti laadittu vaikutusarviointi, joka on ollut ongelmana koko lainvalmisteluprosessin ajan. Esityksen vaikutusarviot perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön tilaamaan konsulttiyhtiön selvitykseen liian tiukalla aikataululla. Arviot jäivät siksi suppeiksi ja heikosti perusteltujen oletusten tasolle.

Tämän takia katsomme, että esitys on jo lähtökohtaisesti ongelmallinen perustuslakiin kirjatun hyvän lainvalmistelun ja eduskunnan tietojensaantioikeuden näkökulmasta (PL 47 §). Lainvalmistelusta jää vahva vaikutelma, että vaihtoehtoisia tapoja lisätä kilpailutusta puuttumatta syvälle kunnalliseen itsehallintoon ei ole aidosti edes arvioitu, vaan esitykselle on asetettu muitakin julkilausumattomia tavoitteita, kuten vähentää kuntien lukumäärää ajamalla pienet kunnat kriisiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2026 vp
Eriävä mielipide

Nojaamme eriävän mielipiteemme perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden enemmistön näkemyksiin sekä perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön. Tässä suhteessa valiokunnan enemmistön lausunnossa tekemiä johtopäätöksiä voidaan pitää yllättävinä. Sen edustama esitystä koskeva linja suhteessa perustuslain 121§:ään tarkoittaisi irtautumista pitkäaikaisesta tulkintakäytännöstä.

Kuultavien enemmistön perusteltujen arviointien mukaan esityksellä olisi merkittäviä vaikutuksia perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sekä useisiin muihin perustuslailla suojattuihin perusoikeuksiin. Siksi tuomme esiin myös muita asiantuntijakuulemisissa esiin nostettuja perustuslaillisia ongelmia, jotka valiokunnan enemmistö jätti lausunnossaan vaille huomiota.

Esitys murentaa kunnallista itsehallintoa

Perustuslain 121 § turvaa kuntalaisille oikeuden päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tähän kunnallisen itsehallinnon ytimeen voidaan puuttua vain poikkeuksellisesti. Kuntia voidaan ohjata lainsäädännöllä, mutta sääntely ei saa heikentää kunnallisen itsehallinnon merkitystä.

Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti linjannut, että kunnallisen itsehallinnon ydin liittyy kunnan päätösvaltaan hallintonsa ja palvelujen järjestämisessä (mm. PeVL 17/2021 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 20/2013 vp ja PeVL 46/2010 vp). Tähän kuuluu myös mahdollisuus käyttää kunnan omistamia palvelurakenteita, kuten hankintalaissa tarkoitettuja sidosyksiköitä. Toisin kuin väitetään, sidosyksiköt eivät tuota vain "tukipalveluita", vaan niiden kautta hankitaan lakisääteisten velvollisuuksien hoitamiseksi kunnan tarvitsemia keskeisiä palveluja kunnallisen itsehallinnon turvaaman päätösvallan suojassa, jotta kuntien asukkaiden perusoikeudet tulisivat turvatuiksi.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin linjannut myös, että sidosyksikkösääntely on kunnallisen itsehallinnon kannalta merkittävää (PeVL 49/2016 vp). Silloin perustuslakivaliokunnalla ei ollut esittää siihen valtiosääntöoikeudellista huomautusta. Suhteessa nyt puheena olevaan esitykseen kyse oli silloin huomattavasti vähäisemmästä muutoksesta (sidosyksikköjen ns. ulosmyyntirajat), joka kohteli eri kokoisia kuntia samalla tavalla. Nyt kysymys on esityksestä, joka pakottaisi huomattavan osan kuntia tekemään ratkaisuja, jotka vaarantaisivat varsinkin pienten kuntien taloudet ja kyvyn tuottaa palveluja. Siksi puheena oleva esitys kohtelisi eri kokoisia kuntia ja siellä asuvia ihmisiä eri tavalla.

Nyt ehdotettu 10 prosentin omistusosuusraja on perustuslain 121 §:n vastainen, koska se puuttuisi suoraan kuntien päätösvaltaan ja oikeuteen päättää hallinnostaan, kaventaisi kunnallisen itsehallinnon ydintä ja olisi varsinkin pienille kunnille erittäin ongelmallinen. 10 prosentin omistusvaatimus voisi helposti johtaa siihen, että kunnan asukkaat, siellä toimivat yritykset ja yhdistykset sekä muut vastaavat toimijat voisivat jäädä kokonaan ilman tiettyjä palveluja monilla alueilla Suomessa. Kuluttaja- ja kilpailuviraston selvityksen mukaan sidosyksikköjen puuttuminen tai niiden tiukat toimintarajoitukset voivat myös tuottaa tilanteen, jossa joitain palveluja ei tuota enää kukaan ja jos tuottaa, niin markkinoiden toimimattomuuden takia kustannukset nousisivat nykyisestä. Myös valtionvarainministeriö yhtyi tähän arvioon omassa lausunnossaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2026 vp
Eriävä mielipide

Valiokunnan enemmistö piti esitystä kuitenkin vain teknisenä hankintamenettelyn yksityiskohtana. Tämä arvio on ristiriidassa valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden enemmistön näkemysten kanssa. Heidän mukaansa esityksen vaihtoehdot, kuten omistusosuuden hankkiminen, uuden sidosyksikön tai kuntayhtymän perustaminen tai palvelujen tuottaminen itse, ovat varsinkin pienille kunnille toteuttamiskelpoisuudeltaan epävarmoja tai monille niistä jopa mahdottomia. Valiokunnan usein toistaman aiemman kannan mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua kunnan itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (mm. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 17/2021 vp).

Näkemyksemme mukaan käsillä olevan hallituksen esityksen yhteydessä esityksen perustuslainmukaisuutta ei tule arvioida vain teknisesti hankintalain viitekehyksessä, vaan olennaiseksi muodostuu perustuslakivaliokunnan pitkäaikainen doktriini kuntien itsehallinnosta. Sen sijaan tätä hallituksen esitystä arvioitaessa valiokunnan aiempi käytäntö kuntien välisiin yhteistoimintavelvoitteisiin (esim. pakkokuntayhtymät PeVL 37/2006 vp) ei ole tässä arviointitilanteessa relevantti, koska lähtökohtaisesti yhteistoimintavelvoitteilla pyritään edistämään ja suojaamaan perusoikeuksien toteutumista. Sen sijaan puheena olevan esityksen arvioinnissa tavoitteena on edistää elinkeinovapauden toteutumista, joka puutteellistenkin vaikutusarvioiden mukaan jäisi parhaimmillaankin vähäiseksi. Sen sijaan valtionvarainministeriön arvion mukaan kuntien edellytykset turvata esimerkiksi sivistykselliset perusoikeudet heikkenisivät merkittävästi taloudellisen itsenäisyyden vaarantuessa.

Sote-uudistukseen liittyvissä esityksissä valiokunta on aiemmin linjannut, että edellytykset rajoittaa kunnan itsehallintoa veroprosenttien lakisääteisellä muuttamisella tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä on perustuslain 121§:n estämättä mahdollista vain silloin, jos sille on esitetty painavia perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä perusteita. Silloin kyseessä oli siirtymäkauden järjestely ja kyseessä oli "käsillä oleva erittäin poikkeuksellinen tilanne "peruspalveluiden turvaamisen kannalta (PeVL 26/2017 vp). Viime vaalikaudella valiokunta uudisti kantansa todetessaan, että merkitystä oli myös sillä, että ehdotetulle tehtävien siirrolle on esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita (PeVL 17/2021 vp, s. 15). Nyt puheena olevalla esityksellä ei ole mitään tekemistä peruspalveluiden turvaamisen kanssa, joka osaltaan korostaa esityksen ongelmallisuutta kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta (PL 121§).

Esitys rikkoo ns. rahoitusvastuun periaatetta

Esityksessä arvioidaan koituvan kunnille kertaluonteisesti noin 410—450 miljoonan euron kustannukset, eikä niitä esitetä kompensoitaviksi. Suomen Kuntaliiton teettämän selvityksen mukaan kustannukset voisivat olla jopa 600 miljoonaa euroa. Hyödyt olisivat hallituksen esityksen omien arvioidenkin mukaan minimaalisia. Kustannukset tulisi takaisin maksetuiksi aikaisintaan 10 vuoden kuluttua. Ja silloinkin vain, jos lisääntynyt kilpailutus on painanut hankintakustannuksia alemmas ja esityksen myönteiset vaikutusarviot toteutuisivat täysimääräisesti. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan todennäköisempää on, että kilpailutus ei lisääntyisi juuri lainkaan ja kunnille jäisi maksettavaksi vain huomattavasti suurempia kustannuksia.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2026 vp
Eriävä mielipide

Kustannukset jakautuisivat kunnille epätasaisesti. Suurille kunnille vaikutukset olisivat vähäisiä, koska ne täyttävät omistusrajavaatimuksen eikä niiden tarvitse muuttaa mitään. Pienille kunnille muutosten toteuttaminen voisi valtionvarainministeriön arvion mukaan olla ylivoimaista markkina- ja osaajapuutteen takia. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen perusteella esitykseen kirjatut vaihtoehdot 10 prosentin omistusrajalle ovat tästä syystä näennäisiä. Kaikki tämä johtaisi pahimmillaan ainakin pienissä kunnissa useiden prosenttiyksiköiden kunnallisveron korotuspaineisiin sekä palvelujen karsintaan ja perusoikeuksien heikkenemiseen.

Perustuslaista johdetun rahoitusvastuun periaatteen mukaan valtion tulee osallistua kunnille laissa määrättyjen velvoitteiden tosiasiallisiin kustannuksiin. Nämä periaatteet ovat vakiintuneet (mm. PeVL 41/2002 vp, PeVL 36/2014 vp, PeVL 41/2014 vp, PeVL 26/2017 vp ja PeVL 17/2021 vp).

Periaatetta on sovellettu tähän asti tarkasti. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että ainoastaan osaan kunnista kohdistuvat korotuspaineet voivat itsessään olla jo niin merkittäviä, että lainsäädäntömuutoksesta kumpuavat seuraukset muodostuvat kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n sekä perustuslain 6 §:n vastaisiksi (mm. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 75/2014 vp, s. 3).

Valiokunta on aiemmin ns. hoitajamitoitusta käsitellessään pitänyt säätämisjärjestyskysymyksenä myös kunnille kohdistuvien kustannusvaikutusten täsmällisyyttä lakia säädettäessä. Esityksestä piti käydä ilmi henkilöstömitoituksen määräytymisen perusteet ja sen aiheuttamien kustannusten korvattavuus valtionosuusjärjestelmän puitteissa myös siirtymäaikana siten, että lakiehdotuksen mukaiset velvoitteet ja rahoitusperiaatteen edellyttämä rahoitus niiden toteuttamiseen olisivat olleet ajallisesti yhteneväisiä (PeVL 15/2020 vp).

Myös sote-uudistuksessa valtiolle säädettiin velvollisuus kompensoida kunnille sote-kiinteistöistä aiheutuvia kustannuksia, mikäli niistä koituu 0,5 prosenttiyksikköä enemmän kunnallisveron veronkorotuspainetta. Kompensaatio tuli säätää siten, ettei se jäänyt kuntien talouden kannalta tosiasiallisesti merkityksettömäksi. Tämä oli silloin edellytys lain säätämiseksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hyvinvointialueita muodostettaessa perustuslakivaliokunta piti keskeisenä perusoikeussuojana hyvinvointialueiden oikeutta anoa ja saada valtioneuvostolta lisärahoitusta. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan hyvinvointialueella oli rahoituksen riittämättömyyden tilanteessa oikeus saada lisärahoitusta, eikä se riipu valtioneuvoston kannasta (PeVL 17/2021 vp).

Niin ikään perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunut, että yhdellä konsultilla teetetty tutkimus ei ole riittävä osoittamaan, ettei veronkorotustarpeen rinnalle olisi esitettävissä toista arviointiperustetta, joka selkeästi osoittaisi sellaista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvaa kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantumista, jota veronkorotuspaine ei jo osoittaisi. Tuolloin valiokunta piti säätämisjärjestyskysymyksenä, että korvauksen edellytyksiä oli täydennettävä myös muilla kriteereillä, jotka turvaavat kunnan taloudellisen itsehallinnon (PeVL 17/2021 vp).

Käsityksemme mukaan nyt on käsillä täysin identtinen tilanne, jossa tavallisella lailla ollaan säätämässä kunnille velvoitteita, esittämättä hallituksen esityksessä riittäviä mittareita ilmeisistä vaikutuksista kunnan taloudelliseen itsehallintoon ja esittämättä niille kompensaatiomekanismia.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2026 vp
Eriävä mielipide

Esitystä ollaan toteuttamassa epätarkkojen laskelmien pohjalta pystymättä varmistumaan niiden kuntakohtaisista todellisista vaikutuksista kuntien taloudelliseen ja tosiasialliseen itsehallintoon.

Edellä olevan perusteella ja toisin kuin valiokunnan enemmistö katsomme, että esitys loukkaa syvästi perustuslaista johdettua ns. rahoitusvastuun periaatetta.

Muita perustuslaillisia ongelmia

Esitykseen kirjatun pyynnön mukaisesti valiokunnan enemmistö rajasi esityksen perustuslaillisen arvion vain kunnalliseen itsehallintoon. Tämä rajaus on ongelmallinen, koska valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat selkeästi esille vaikutuksia myös yhdenvertaisuuteen (PL 6 §) ja oikeuteen saada riittävät palvelut (PL 19 § 3 mom.). Esitetty 10 prosentin omistusraja nostaisi varsinkin pienten kuntien kustannuksia huomattavasti sekä ajaisi ne tilanteeseen, jossa esityksessä tarjotut vaihtoehdot jäisivät vain näennäisiksi markkina- ja osaamispuutteen takia. Riskit kohdistuisivat ainakin pienissä kunnissa asuviin, mahdollisesti myös niitä suurempiin kuntiin vaarantaen asukkaiden tarvitsemat palvelut.

Erityisesti pienet kunnat ovat tuoneet esiin huolta siitä, että ne eivät pystyisi järjestämään ICT-palveluja ilman sidosyksikköä. Tämä voi vaarantaa asukkaiden palveluiden lisäksi myös rekisteröityjen tietojen tietoturvan, jolloin esitys olisi ongelmallinen yksityisyyden suojan (PL 10 §) kannalta.

Koska esitys ei anna selkeää kuvaa siitä, miten sidosyksiköiden voimassa oleville sopimuksille kävisi lain voimaantulon yhteydessä, olisi esitystä pitänyt arvioida myös omaisuudensuojan näkökulmasta (PL 15 §). Valiokunnan kuulemisissa työ- ja elinkeinoministeriö ei kyennyt kertomaan sopimustilanteesta vaan se lähti oletuksesta, että ongelmia ei olisi.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin myös linjannut, että hyvinvointialueiden itsehallinnon tulee perustua demokraattisuuteen ja tosiasiallisiin edellytyksiin hoitaa lakisääteiset tehtävänsä (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 26/2017 vp). Tästä huolimatta valiokunnan enemmistö ei halunnut kuulla hyvinvointialueita, vaikka esityksellä voi olla huomattavia vaikutuksia niiden selviytymiselle lakisääteisistä velvoitteista.

Lisäksi asiantuntijalausuntojen perusteella siirtymäajat (2027—2030) ovat muutosten laajuuteen nähden edelleenkin liian tiukat, vaikka porrastuksia on tehty.

Sääntelyn perusoikeuksiin liittyvät jatkoselvitystarpeet

Edellä olevan perusteella pyydämme talousvaliokuntaa varmistamaan mietinnössään, ettei esitys johda tilanteeseen, jossa kunnille ja hyvinvointialueille aiheutuvat kustannukset, riskit ja palvelutuotannon keskeytymiset heikentäisivät niiden itsehallintoa, taloutta ja kykyä vastata lakisääteisistä tehtävistä sekä loukkaisi kunnan asukkaiden oikeuksia saada lakisääteisiä palveluja.

Talousvaliokunnan tulisi varmistaa myös kyberturvallisuuden ja perusoikeuksien toteutuminen niin, että sääntelyratkaisut olisivat perustuslain mukaisia ja vastaisivat tosiasiallisia olosuhteita.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2026 vp
Eriävä mielipide

Talousvaliokunnan tulee arvioida seuraavia kysymyksiä:

— hankintalakiesityksen 15 §:n vaikutukset erikokoisiin kuntiin ja hyvinvointialueisiin sekä kustannusten kohtuullisuus suhteessa muutoksista arvioituihin hyötyihin
— vaikutukset kuntien talouksiin, hyvinvointialueisiin ja perusoikeuksiin (myös muihin kuin kunnalliseen itsehallintoon)
— siirtymäaikojen pituuksien riittävyys
— vaikutukset kyberturvallisuuteen, teknologiseen suvereniteettiin ja huoltovarmuuteen
— rajattujen poikkeusten riittävyys erityisesti kriittisillä aloilla, kuten ICT
— kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta myös jätehuollossa, jota joudutaan noudattamaan, jos hallitus ei anna tämän esityksen perusteluihin kirjattua jätelain uudistusesitystä tai jos sitä ei ehditä käsitellä ennen vaalikauden päättymistä
— vaihtoehtoiset säätämistavat 10 prosentin omistusrajalle, jotta uudistus ei johtaisi edellä kerrottuihin perusoikeudet vaarantaviin ongelmiin
— pyytää mietintöluonnoksesta lausunto perustuslakivaliokunnalta, mikäli talousvaliokunnassa syntyy perusteltu epäilys siitä, että esityksen vaikutukset vaarantaisivat kunnallista itsehallintoa ja ihmisten perusoikeuksia.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos sen 15 §:stä (Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä) ja voimaanpanon aikatauluista siirtymäsäännöksineen esittämämme valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 26.3.2026

Hannu Hoskonen kesk
Petri Honkonen kesk
Johannes Koskinen sd
Ville Skinnari sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Johannes Yrttiaho vas
Kimmo Kiljunen sd