Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 17.3.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISISTA HANKINNOISTA JA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 2/2026 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (hankintalaki), vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (erityisalojen hankintalaki), rikosrekisterilakia sekä vesihuoltolakia. Tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyviä tavoitteita. Tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hankintalakia uudistettaisiin muun muassa sidosyksikkösääntelyn osalta ja edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin, parantamaan hankintojen vastuullisuutta sekä edistämään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksen tavoitteena on myös parantaa hankintojen valvontaa. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2026.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (12). Siinä on tehty arviointia etenkin suhteessa perustuslain 15 §:ään (omaisuuden suoja), 18 §:ään (elinkeinovapaus), sekä 121 §:ään (kunnallinen ja muu alueellisen itsehallinto) ja sen yhteydessä myös perustuslain 6 §:ään (yhdenvertaisuus). Lisäksi on viitattu 17 §:ään (kielelliset oikeudet), 20 §:ään (ympäristövastuu) ja 124 §:ään (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Esiin on tuotu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, valiokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa siihen, voidaanko esitetyn kaltaista, kunnan sidosyksikköhankintoja kuvatulla tavalla rajoittavaa sääntelyä pitää perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon mukaisena.

Perustuslakivaliokunta on toimittanut lausuntopyynnön ohessa tiedoksi valiokunnalle annetun valtiovarainministeriön lausunnon (16.3.2026) ja työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksen (11.3.2026, VN/12/2026) sekä työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman PricewaterhouseCoopers Oy:n

laatiman selvityksen (Selvitys sidosyksikön palveluista luopumisesta aiheutuvista muutoskustannuksista ja markkinapotentiaalista, 30.4.2025).

Yleisarvio

Esityksellä rajoitettaisiin hankintoja kunnan tai hyvinvointialueen sidosyksiköiltä. Esityksen perustuslakijaksossa on otettu huomioon asiassa olennaisia perustuslain säännöksiä ja niiden tulkintakäytäntöä. Monessa kohtaa esitetty arviointi on kuitenkin varsin toteavaa tavalla, jonka perusteella on vaikea saada selvyyttä, millä kaikilla perusteilla ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan ongelmatonta perustuslain kannalta. Osin perustuslakijakson perustella jää myös avoimeksi, mitä oikeastaan on haluttu arvioida ja miksi (etenkin perustuslain 124 §:stä ja 20 §:stä todettu).

Esitykseen sisältyvä sidosyksikkösääntely on merkityksellinen etenkin perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon ja hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta ja katson tarpeelliseksi tarkastella esitystä tästä näkökulmasta. Esittämäni arviot kohdistuvat erityisesti lakiehdotukseen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta (1. lakiehdotus). Otan arvioinnissa huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön liitteenä toimitetut asiakirjat.

Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto

Ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan hankintalain 15 §:n 2 momentissa säädettäväksi, että edellytyksenä sidosyksikön käytölle olisi, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä. Hankintalain 15 §:n 8 momentissa säädettäisiin, että 2 momentissa säädettyä edellytystä sidosyksikön käytölle ei sovelleta sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei saa ylittää yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Tällainen sidosyksikön kanssa tehty palvelusopimus saa olla voimassa enintään neljä vuotta.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus tulisi esityksen mukaan sovellettavaksi porrastetusti. Vaatimus tulisi sovellettavaksi 1.7.2027, minkä jälkeen hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden väliset sopimukset tulisi irtisanoa päättymään lain vaiheittaista voimaantuloa koskevien säännösten mukaisesti. Hankintayksiköt voisivat tehdä uusia, enintään vuoden voimassa olevia sopimuksia sidosyksiköiden kanssa 30.9.2026 asti. Omistusosuusvaatimus koskisi vasta 1.7.2029 alkaen sellaisia sidosyksiköitä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa lakisääteisiä, välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja taikka näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä. Jos sidosyksikön kanssa solmitun sopimuksen irtisanomisesta olisi poikkeuksellisesti kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyisi merkittäviä taloudellisia riskejä, sopimus voitaisiin kuitenkin yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä irtisanoa päättymään viimeistään 30.6.2030.

Vaikutusarvioinnit

Esityksessä on esitetty kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvia vaikutusarvioita (jakso 5.4.2). Vaikutusarvioinnin sisältö perustuu pitkälti Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ja PricewaterhouseCoopersin (PWC) tekemiin selvityksiin. KKV:n arvion mukaan (s. 66) on todennäköistä, että sidosyksiköiden suurimmat omistajat pysyvät omistajina ja pienimmät joutuvat luopumaan omistuksistaan ja etsimään vaihtoehtoisia ratkaisuja tarvitsemalleen palvelutuotannolle. Negatiiviset vaikutukset kohdistuvat 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. Pienet hankintayksiköt eivät välttämättä kykene kilpailuttamaan palveluita tehokkaasti, niillä ei ole riittäviä resursseja tai osaamista kilpailutusten toteuttamiseen, eikä markkinoilta välttämättä löydy vaihtoehtoja sidosyksiköiden tarjoamille palveluille. Kaikkien julkisten palvelujen tuottaminen ei ole yksityisille yrityksille houkuttelevaa erityisesti syrjäisillä haja-asutusalueilla. Tällöin sidosyksiköiden omistajat KKV:n arvion mukaan todennäköisesti harkitsevat oman tuotannon palauttamista, mikä kasvattaisi niille aiheutuvia kustannuksia.

KKV:n selvityksen (s. 67–68) mukaan alle 10 prosentin pienomistusten osuus on suurin henkilöstövuokrauksen, ICT- ja tietohallinnon sekä talous- ja yleishallinon toimialoilla. Vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta johtuvien sidosyksikköjen purkautumisten vaikutusten arvioidaan olevan laajoja erityisesti ICT:n ja tiedonhallinnan toimialalla. Toisaalta suurten kuntien ja kaupunkien kannalta tilanne ei mahdollisesti juurikaan muuttuisi. Esityksessä arvioidaan (s. 70–71), että varsinkin pieniin hankintayksiköihin kohdistuvat kustannukset tasaantuvat pitkällä aikavälillä markkinatarjonnan kehittyessä ja hankintayksiköiden hankintaosaamisen kehittyessä. Esityksen mukaan negatiivisia vaikutuksia voidaan pienentää myös yhteishankintayksiköiden ja dynaamisten hankintajärjestelmien käyttämisellä, hankintaohjeistusta ja malleja kehittämällä sekä riittävän pitkällä siirtymäajalla.

Työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksessä vastataan perustuslakivaliokunnan pyyntöön antaa hallituksen esityksessä selostettua täsmällisempää selvitystä hankintalain 15 §:n muutoksen vaikutuksista erityyppisiin kuntiin, mikäli tällaista selvitystä on valtioneuvoston piirissä tehty. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että valtioneuvoston piirissä ei ole tehty pyydetyn kaltaista yksityiskohtaista selvitystä. Ministeriö vastaa lisäselvityspyyntöön PWC:n selvityksen perusteella. Lisäksi lisäselvityksen laadinnassa on käytetty KKV:lta ja sidosyksikköyhtiöiden verkkosivuilta saatuja tietoja.

Lisäselvityksessä nostetaan esille hankintaosaamisen tarjonta. Tältä osin tuodaan esille, että esityksen valmistelussa on arvioitu, että pienimmät kunnat voivat ostaa näitä palveluita samoin kuin mitä tahansa muitakin palveluita, joita hankitaan tarpeen mukaan. Kunnat voivat myös tehdä hankintoja yhteistyössä hankintarenkaina. Nämä tekijät lieventävät esityksen vaikutuksia merkittävästi. Lisäksi lisäselvityksessä tuodaan esille, että ehdotuksen vaikutustenarviointia laadittaessa havaittiin, että kuntakohtaista arviointia sidosyksiköiden omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen vaikutuksista ei ollut mahdollista tehdä. Vaikutukset riippuvat merkittävästi myös siitä, minkälaisesta palvelusta on kysymys.

Lisäselvityksessä tarkastellaan asiaa toimialoittain niiden palveluiden näkökulmasta, joita muutos enimmäkseen koskee. Tarkastelussa keskitytään yli kymmenen osakkaan sidosyksiköihin. KVV:ltä vuonna 2024 saadun tiedon mukaan yli kymmenen omistajan sidosyksiköitä oli erityisesti ICT- sekä yleis- ja taloushallinnon toimialoilla, ja näin sidosyksikkösääntelyn muutos vaikuttaisi keskeisimmin edellä mainittuja palveluja tarjoaviin sidosyksiköihin ja niiden asiakkaisiin.

Lisäselvityksen mukaan ICT-palveluiden sekä yleis- talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen osalta erityisen alttiita muutoksille ovat sellaiset pienet kunnat, joiden maantieteellinen sijainti ja etäisyys suuremmista kaupunkikeskittymistä lisää negatiivisia vaikutuksia erityisesti paikkaan sidottujen palvelujen hankinnassa. Suurille kaupungeille ja hyvinvointialueille muutoksen arvioidaan olevan ensisijaisesti hallinnollinen omistusosuuksien järjestelykysymys, eikä se PWC:n selvityksen mukaan todennäköisesti muuta nykytilaa merkittävästi. Pienille ja keskisuurille kunnille muutos on haastavampi ja se voi johtaa kahteen erilaiseen kehityskulkuun. Myönteisessä skenaariossa kunnat siirtyvät kilpailuttamaan vakioituja palveluita avoimilla markkinoilla, mikä voi parantaa paikallisten ja muiden pk-yritysten mahdollisuuksia ja selkeyttää kuntien omaa hankintojen johtamista. Kielteisessä skenaariossa sidosyksiköitä pilkotaan pienempiin osiin lain vaatimusten täyttämiseksi, jolloin mittakaavaedut katoavat, hallinnolliset kustannukset nousevat eikä markkina avaudu lainkaan.

Valtiovarainministeriön lausunnossa on puolestaan esitetty näkökohtia esityksen vaikutuksista kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan, poikkeuksista sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevaan vaatimukseen, siirtymäsäännöksiin sekä kunnalliseen ja alueelliseen itsehallintoon. Valtiovarainministeriössä ei ole tehty tarkempia selvityksiä siitä, miten hankintalain 15 §:ään ehdotettu vaatimus sidosyksikön 10 prosentin vähimmäisomistusosuudesta vaikuttaisi kuntiin tai hyvinvointialueisiin. Valtiovarainministeriö pitää esityksen ja sen taustalla olevien selvitysten perusteella mahdollisena ja tietyiltä osin jopa todennäköisenä, että ehdotettu vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus ei muuttaisi suurten kuntien toimintaa juuri lainkaan mutta ajaisi pienet, kauempana kasvukeskuksista sijaitset kunnat kestämättömään tilanteeseen, jossa ne eivät voi hankkia tehtäviensä toteuttamiseksi tarvitsemiaan palveluita sen enempää sidosyksiköiltä kuin markkinoiltakaan. Hyvinvointialueiden osalta esimerkiksi Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Kainuun hyvinvointialueilla voisi olla vastaavanlaisia vaikeuksia hankkia tarvitsemiaan palveluita sidosyksiköiltä tai markkinoilta. Toisaalta on mahdollista, että sidosyksiköiden omistajat ryhtyvät tuottamaan tarvitsemiaan palveluita itse. Siten esitys ei valtiovarainministeriön arvion mukaan välttämättä toteuttaisi hallitusohjelman mukaisia tavoitteita parantaa julkisen sektorin tehokkuutta tai vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä.

Vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta johtuvien sidosyksikköjen purkautumisten laajat vaikutukset ICT:n ja tiedonhallinnan toimialalla kohdistuisivat valtiovarainministeriön mukaan suurimmin pienempiin kuntiin, joilla voidaan arvioida myös olevan kaikkein heikoimmat kyvyt vastata niihin. Valtiovarainministeriö arvioi lisäksi, että esityksessä esitetyt seikat voivat vähentää esityksen pieniin kuntiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia vain hyvin rajatussa määrin. Ministeriön mukaan esityksen perusteluissa ratkaisuiksi tarjottavat keinot, kuten yhteishankintojen hyödyntäminen, eivät todennäköisesti riittäisi poistamaan esityksen negatiivisia seurauksia varsinkaan pienten ja syrjäisemmillä alueilla sijaitsevien kuntien osalta.

Valtiovarainministeriö arvioi, että esityksestä aiheutuu hyvinvointialueille kustannusvaikutuksia, joita ei ole tarkoitus ottaa erikseen huomioon alueiden rahoituksessa. Ministeriö nostaa esille myös poikkeusäännöksen ja siirtymäaikasäännösten ongelmia.

Kokonaisarvion perusteella valtiovarainministeriö on huolissaan siitä, saavutetaanko esityksellä todella sille hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet, vai voiko esitys pahimmillaan johtaa merkittäviin ja pitkäkestoisiin ongelmiin varsinkin pienissä kunnissa. Valtiovarainministeriön mukaan ehdotetun sidosyksikkösääntelyn ei voida katsoa olevan ongelmaton kunnallisen itsehallinnon kuntakohtaisen toteutumisen kannalta. Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota kyberturvallisuuteen ja teknologiseen suvereniteettiin kytkeytyviin ongelmiin ja pitää tällaisia esityksen vaikutuksia erittäin huolestuttavina.

Arviointiperusta

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Perustuslain 121 §:n 2 momentista johtuu, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain 121 § 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, ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 38–41, ks. myös esim. PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp). Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175, ks. esim. PeVL 63/2014 vp, s. 2). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 5–7, PeVL 46/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2006 vp, s. 5, PeVL 22/2006 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 31/1996 vp, s. 1). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 36/2014 vp, s. 3, PeVL 34/2013 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5, PeVL 42/2010 vp, s. 5, PeVL 29/2009 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 2, PeVL 41/2002 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 15/2020 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, PeVL 41/2002 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että hankintalain sidosyksikköjä koskeva sääntely on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valiokunnan mukaan kyseinen sääntely ei merkinnyt kuitenkaan niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ollut 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.)

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176). Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9). 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 17/2021 vp, kappale 15, PeVL 26/2017 vp, s. 20).

Perustuslakivaliokunta on korostanut maakuntaitsehallinnon tai alueellisen itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. Valiokunta on tarkastellut perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta merkityksellisinä kysymyksinä myös itsehallinnollisen alueen yleistä toimialaa ja verotusoikeutta. (PeVL 17/2021 vp, kappale 9, 15–21, PeVL 26/2017 vp, s. 18–30.)

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta säädetyn kannalta. Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 112, PeVL 20/2017 vp, s. 7).

Ketään ei saa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016

vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 113, PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudistusta arvioidessaan tärkeänä myös sitä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp, PeVL 37/2006 vp, s. 2–3). Valiokunta kiinnitti valinnanvapausjärjestelmän arviossa huomiota erityisesti palveluiden yhdenvertaiseen toteutumiseen (PeVL 26/2017 vp, s. 33–41). Lisäksi valiokunta totesi sote-uudistuksen yhteydessä, että valiokunnan mielestä ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta keskeisintä ehdotetussa uudistuksessa oli se, että jokaiselle on turvattava yhdenvertaisesti oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin perustuslain 19 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla (PeVL 17/2021 vp, kappale 114).

Arviointi

Esitysten vaikutusarviointien ja lausuntopyyntöön liitettyjen asiakirjojen perusteella voi todeta, että lakiehdotusten vaikutusarvioinnissa on merkittäviä epävarmuuksia. Mainituissa asiakirjoissa on esitetty vaikutuksista osin erisuuntaisia arvioita. Arviot ovat osittain sen suuntaisia, että koko esityksen tavoitteiden toteutumisen voi asettaa kyseenalaiseksi.

Ehdotetulla sidosyksikön 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimuksella olisi arvioiden mukaan useita kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaa merkittävästikin vaikeuttavia seurauksia. Esityksen vaikutusarvioinneissa ei ole havaintojeni mukaan tuotu kuitenkaan riittävästi esille ehdotusten tällaisia kielteisiä vaikutuksia kuntiin, kunnalliseen itsehallintoon ja kunnan asukkaiden yhdenvertaisuuteen sekä hyvinvointialueisiin. Ehdotetun kymmenen prosentin omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen vaikutusten arvioinnissa on tärkeää tunnistaa, että kunnat poikkeavat toisistaan merkittävästi koon, maantieteellisen sijainnin, talousrakenteen ja markkinaolosuhteiden osalta. Pidän tarpeellisena kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että valtioneuvoston piirissä ei ole tehty täsmällistä selvitystä hankintalain 15 §:n muutoksen vaikutuksista erityyppisiin kuntiin ja alueisiin. Esityksessä ei ole riittävästi kuvattu ehdotettujen muutosten vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen ja toimintaan sekä käsitelty muutosten kohdistumista erilaisiin kuntiin ja kuntaryhmiin. Myös työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksessä pitkälti nojataan jo esityksen valmistelussa käytettyihin aineistoihin.

Esitys voi johtaa pahimmillaan merkittäviin ja pitkäkestoisiin ongelmiin varsinkin pienissä kunnissa. Käsitykseni mukaan sidosyksikköjen avulla on pystytty turvaamaan sitä, että kunnat ja hyvinvointialueet ovat kykenevät hoitamaan tehtävänsä kaikissa olosuhteisessa, myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. On pidettävä ongelmallisena, että esityksen kielteiset vaikutukset kohdistuisivat erityisesti pienempiin kuntiin, joilla voi arvioida olevan myös kaikkein heikoin mahdollisuus vastata niihin. Esitys jättää epäselväksi, millä tavoin kunnat pystyisivät jatkossa järjestämään ja tarjoamaan asukkailleen sellaisia palveluja, joita ne eivät pystyisi omana tuotantonakaan tuottamaan. Esityksen perusteella ei mielestäni pysty vakuuttumaan siitä, ettei

ehdotettu sääntely voisi johtaa kuntien lakisääteisten palveluiden ja tehtävien keskeytymiseen tai puutteelliseen toteutumiseen.

Esityksessä esitetyt seikat eivät arvioni mukaan juurikaan vähentäisi varsinkaan pieniin ja syrjäisillä alueilla sijaitseviin kuntiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia. Esimerkiksi hankintaosaamisen tai -ohjeistuksen taikka yhteishankintojen hyödyntämisen lisäämisellä ei voida varmistaa, että tietyn alan markkinatoimijoita tulisi harvaanasutuille alueille. Lisäksi jää epäselväksi, riittävätkö siirtymäajat turvaamaan hankintayksiköille ja markkinoille riittävästi aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen ja parantamaan kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia korvata aiemmin sidosyksiköiltä hankkimansa palvelut kustannustehokkaalla markkinaehtoisella tuotannolla. Siirtymäsäännökset ovat lisäksi varsin monimutkaiset. Mielestäni ehdotettujen siirtymäaikojen pituuden riittävyyttä tulisi vielä arvioida, etenkin jos ehdotettu 10 prosentin omistusosuusvaatimus hyväksytään esitetyin rajatuin poikkeuksin.

Hankintain 15 §:n 8 momentissa säädettäväksi ehdotetut poikkeukset sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta voivat osin lieventää edellä mainittuja ongelmakohtia. Tällaisella poikkeussääntelyllä olisi asianmukaista turvata kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan häiriötön jatkuminen niiden itsehallinnon edellyttämällä tavalla. Nähdäkseni kuitenkin poikkeuksen rajaaminen koskevaan vain ”yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä” yhdessä sidosyksikön vuosittaista liikevaihtoa koskevan miljoonan euron rajauksen kanssa kaventaa poikkeuksen käyttöalaa huomattavasti. Mainittua sisällöllistä rajausta on pidettävä myös varsin tulkinnanvaraisena säännöksenä.

Esityksen vaikutukset voivat olla merkittäviä myös hyvinvointialueiden toiminnan kannalta. Ehdotuksilla on vaikutusta myös hyvinvointialueiden talouteen. Esityksessä tai lisäselvityksessäkään ei kuitenkaan ole kiinnitetty riittävästi huomiota hyvinvointialueiden talouteen ja toimintaan kohdistuviin vaikutuksiin. Ehdotettu sääntely ei saa johtaa hyvinvointialueiden lakisääteisten palveluiden ja tehtävien keskeytymiseen tai puutteelliseen toteutumiseen taikka ongelmiin alueellisen itsehallinnon toteutumisessa. Tällä on merkitystä myös perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen kannalta.

Ehdotetulla sidosyksikkösääntelyllä voisi olla merkittävää vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden tosiasiallisisiin edellytyksiin suoriutua velvoitteistaan sekä kuntien ja hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen ja palveluiden tuottamisen tapoihin. Katson, että ehdotus ei ole täysin ongelmaton perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen alueellisen itsehallinnon kannalta. Lisäksi pidän ehdotettua sidosyksikkösääntelyä ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Esityksellä rajoitettaisiin kunnan jo omistamien ja määräysvallassaan olevien osakeyhtiöiden käyttöä palvelujen järjestämisessä. Hankinnat kunnan sidosyksiköltä ovat kuntien kannalta merkityksellisempiä kuin aiemmin perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olleet sidosyksikön ulosmyyntirajoitukset (ks. PeVL 49/2016 vp). Ehdotetulla sidosyksikkösääntelyllä puututtaisiin kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa kuntalaisten oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Lisäksi esityksen perusteella jää epäselväksi, miten huolehdittaisiin kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Arvioni mukaan sidosyksikön 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus muodostuu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Esityksellä voi olla myös palvelujen yhdenvertaista saatavuutta vaarantavia vaikutuksia, etenkin mikäli joidenkin kuntien mahdollisuudet hoitaa tehtäviään ja tuottaa palveluita heikkenevät. Tältä osin esityksen voi arvioida muodostuvan ongelmalliseksi myös kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta, jota turvataan osaltaan myös perustuslain 6 §:ssä. Esityksessä on kiinnitetty nähdäkseni riittämättömästi huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen, eikä esityksen perusteella voi arvioni mukaan varmistua perustuslain 6 §:n mukaisten vaatimusten täyttymisestä. Esimerkiksi perusoikeuden rajoitusperusteen hyväksyttävyyden osalta voi viitata myös arvioihin siitä, ettei ehdotettu sääntely kiistatta johda esityksessä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Asiassa on tärkeää kiinnittää vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.

Helsingissä 17.3.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori