Työ- ja elinkeinoministeriö
Johtava asiantuntija Riikka Hietanen
Johtava asiantuntija Terhi Kauti

Vastine
23.3.2026

VN/12/2026

Eduskunta
Hallintovaliokunta

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

1 JOHDANTO

Hallintovaliokunta on pyytänyt 13.3.2025 työ- ja elinkeinoministeriöltä vastineen professori Tuomas Ojasen, professori Olli Mäenpään, professori Tomi Voutilaisen, Kuntaliiton, Hyvinvointiala Hyvilin lausuntojen, sekä sisäministeriön täydentävän lausunnon johdosta. Vastinepyynnön mukaan hallintovaliokunta haluaa vastineen erityisesti liittyen sidosyksikkörajaan, kriittiseen infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen. Lisäksi hallintovaliokunta pyytää vastinetta sisäministeriön täydentävässä lausunnossa esitetystä pykäläehdotuksesta.

Lausunnoissa on tehty uusia konkreettisia ehdotuksia hankintalain (1397/2016) sekä nyt käsillä olevan esityksen muuttamiseksi. Ne ovat pääsääntöisesti sisällöltään sellaisia, että ne hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti edellyttäisivät kunkin ehdotuksen osalta tarkempaa selvittämistä, vaikutusarviointia ja poliittista päätöksentekoa sekä julkista lausuntokierrosta. Siten työ- ja elinkeinoministeriö ei voi ottaa niihin kantaa tässä vastineessa vaan ehdotuksia arvioidaan myöhemmin.

Vastineessa käsitellään lausunnoissa esitetyt keskeisimmät seikat asiaryhmittäin. Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

2 HANKINTALAIN 15 §, SIDOSYKSIKÖN OMISTUSOSUUSVAATIMUS

2.1 Esityksen sisältö ja rajaus

Hankintalain 15 §:ssä määritellään, mikä on sidosyksikkö. Määritelmä perustuu hankintadirektiivin 12 artiklaan, eikä sidosyksikkömääritelmän sisältöä muuteta tällä esityksellä. Sidosyksiköt voivat olla oikeudelliselta muodoltaan paitsi osakeyhtiöitä, myös esimerkiksi kuntayhtymiä tai säätiöitä. Olennaista on, että kysymyksessä on hankintayksiköstä erillinen oikeushenkilö, johon hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa joko yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa samalla tavalla kuin omiin toimipaikkoihinsa. Määräysvallan on oltava todellista. Sidosyksikkö saa myydä palveluja muille kuin omistajilleen tai siihen määräysvaltaa käyttäville tahoille enintään viiden prosentin arvosta sen liikevaihdosta tai enintään 500 000 euron arvosta (ulosmyynti). Arvioinnissa sovelletaan sitä rajaa, mikä tulee ensin täyteen.

Voidakseen hyödyntää sidosyksikköä palvelutarpeidensa täyttämiseksi hankintayksikön olisi omistettava vähintään kymmenen prosenttia osakeyhtiömuotoisesta sidosyksiköstä. Esitetyllä muutoksella ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten omistus ja omistajien määräysvalta sidosyksikköyrityksessä järjestetään, kuten kohdassa 2.2.1 esitetään. Voimassa olevan lain mukaiset vaatimukset sidosyksikön määräysvallasta ja ulosmyynnistä säilyvät ennallaan, joten hankintayksiköt vastaavat siitä, että niillä on hankintalain 15 §:ssä säädetyin tavoin määräysvalta sidosyksiköön.

2.2 Kymmenen prosentin omistusosuus ja pienten kuntien asema

Lausunnoissa on esitetty huoli siitä, että kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimus syrjisi pieniä kuntia ja hyvinvointialueita, joilla ei ole taloudellisia tai toiminnallisia mahdollisuuksia kasvattaa omistusosuuksiaan kymmeneen prosenttiin, mikä johtaisi niiden putoamiseen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Lausuntojen mukaan erityisen alttiita muutoksille olisivat sellaiset pienet kunnat, joiden maantieteellinen sijainti ja etäisyys suuremmista kaupunkikeskittymistä lisää negatiivisia vaikutuksia erityisesti paikkaan sidottujen palvelujen hankinnassa. Lausunnoissa esitettiin myös, että pienillä kunnilla ei olisi riittävää osaamista ja muita resursseja kilpailuttamiseen.

Enintään kymmenen omistajan yhtiöissä tarvittavien järjestelyjen tekeminen arvioidaan helpommaksi, kuin niissä yhtiöissä, joissa osakasmäärä on yli kymmenen. Alueiden erilainen markkinatarjonta erityisesti paikkaan sidotuissa palveluissa, kuten ruoka- tai pesulapalveluissa lisäävät vaikutusten eroja. Esimerkiksi suuren kaupungin lähipiirissä sijaitsevan pienen kunnan olosuhteet ja markkinoiden tarjonta voivat olla hyvin erilaiset kuin vastaavasti syrjäisemmällä seudulla sijaitsevan pienen kunnan olosuhteet ja markkinoiden tarjonta. Paikkaan sidottuja palveluita tarjoavia suuria sidosyksikköyhtiöitä on kuitenkin vähän. Siltä osin, kun kyse on kokonaan tai laajasti valtakunnallisesti tuotettavista palveluista, jotka eivät ole paikkaan sidottuja (kuten ICT-palvelut sekä henkilöstö-, talous- ja hallintopalvelut), arvioidaan vaikutuksen olevan selvästi vähäisempi.

Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi osana sidosyksiköiden omistusta koskevan muutosehdotuksen vaikutusarviointia PricewaterhouseCoopers Oy:ltä (jäljempänä ”PWC”) selvityksen muutoskustannuksista ja markkinapotentiaalista (muutoskustannusselvitys). Selvityksen mukaan pienille ja keskisuurille kunnille muutoksen voidaan arvioida olevan haastavampi ja voi johtaa kahteen erilaiseen kehityskulkuun. Myönteisessä skenaariossa kunnat siirtyvät kilpailuttamaan esimerkiksi vakioituja ICT-palveluita avoimilla markkinoilla, mikä voi parantaa paikallisten ja muiden pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin, 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.

Pienen kunnan haasteiksi nostetaan neuvotteluvoiman heikkous. Kasvukeskuksessa sijaitseva pieni kunta voi hyötyä suurten naapureidensa markkinapaineesta – maaseutukunnat ovat tässä suhteessa heikommassa asemassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kuntalain, hyvinvointialuelain ja hankintalain mukaiset yhteistoimintamuodot kuten kuntayhtymä, hyvinvointialueyhtymä, liikelaitos, liikelaitoskuntayhtymä, isäntäkuntamalli, hankinnat yhteishankintayksiköiltä ja hankintarenkaat (esimerkiksi sopimusperusteinen yhteistyö), sekä hankintalain 16 §:n mukainen hankintayksiköiden välinen yhteistyö ovat edelleen hankintayksiköiden käytettävissä.

Kilpailuttamista koskevien resurssien saatavuuden osalta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kilpailuttamispalvelu ei ole paikkaan sidottua. Palvelussa on kehittyneet markkinat, paljon tarjontaa, vapaata kapasiteettia, ja toimiva kilpailu. Hankintalain vireillä olevan muutoksen lisäksi vireillä on myös hankintadirektiivien uudistus. Siten on todennäköistä, että hankintaosaamista on jatkossakin hyvin saatavilla. Myös asiantuntijapalveluita voidaan hankkia yhdessä.

2.2.1 Yhtiöitä koskevista omistusjärjestelyistä ja pienten osakkaiden asemasta

Kymmenen prosentin omistusosuuden täyttymiseksi ei edellytetä, että kaikki yhtiön osakkeet olisivat saman lajisia, saman hintaisia tai tuottaisivat keskenään yhdenmukaisia oikeuksia. Osakeyhtiölain mukaan osakkeet voivat tuottaa erilaisia oikeuksia, mikä heijastuu myös mahdollisuuteen järjestää

yhtiön omistusrakenne toisistaan poikkeaviin osakesarjoihin osakkaiden ja yhtiön tarkoituksenmukaiseksi katsomalla tavalla osakeyhtiölain sallimissa rajoissa.

Osakeyhtiölain 3 luvun mukaan yhtiöjärjestyksessä voidaan antaa määräyksiä siitä, että yhtiössä on erilajisia osakkeita, jotka tuottavat toisistaan poikkeavia oikeuksia. Osakeyhtiölain systematiikan mukaan osakkeet voivat näin ollen tuottaa esimerkiksi erisuuruisen äänimäärän sekä muita yhtiöoikeudellisia oikeuksia tai rajoituksia. Näin ollen osakeyhtiölain mukaan osakkeenomistajat voivat siten yhtiöjärjestyksessä määrätä yhtiön toiminnasta ja pääomarakenteesta siten, että yhtiössä on erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia tuottavia osakkeita. Osakkeet voivat myös olla eri hintaisia. OYL 3 luku mahdollistaa osakelajien räätälöinnin yhtiön tarpeiden mukaisesti, kunhan määräykset ovat selkeät, yksiselitteiset ja sopusoinnussa lain pakottavien säännösten kanssa.

2.3 Sidosyksiköiden vaikutuksesta kilpailuun

Lausunnoissa on esitetty, että kunnille palveluja tuottavat yhtiöt tuottavat palveluja myös alueen asukkaille, yrityksille ja yhdistyksille, ja että tämä turvaisi palvelujen saatavuutta. Lausunnoissa ei ole esitetty, mistä palveluista olisi kysymys, ja mille alueille vastaavia palveluita ei olisi saatavissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että muille kuin sidosyksikön omistajille tehtävä myynti on niin sanottua ulosmyyntiä, jonka sallittu raja on viisi prosenttia yhtiön liikevaihdosta tai 500 000 euroa, riippuen siitä, kumpi raja ensin täyttyy. Avoimuusilmoituksella ulosmyyntirajaa voidaan nostaa. Markkinoilla toimivalta sidosyksiköltä edellytetään varsin tarkkaa ulosmyynnin seurantaa, jotta ulosmyyntiraja ei ylity. Jos se ylittyy, yhtiö menettää sidosyksikköasemansa, ja kaikista sen sidosyksikköpoikkeuksen nojalla tehdyistä sopimuksista tulee hankintalain vastaisia. Tämä johtaa siihen, että kaikki kyseiset sopimukset tulisi päättää.

Sidosyksiköiden toiminta markkinoilla voi joissakin tapauksissa johtaa myös terveen kilpailun ja palveluiden saatavuuden rajoittumiseen. Jos alueen ainoa toimija on sidosyksikkö, joka kysynnän kasvamisesta johtuen joutuu sidosyksikkösääntelyn vuoksi rajoittamaan palvelutarjontaansa ulkopuolisille, voidaan joutua tilanteeseen, jossa se ei kykene vastaamaan kysyntään kuten yksityinen yritys pystyisi. Se voi myös rajoittaa yksityisen yrityksen toimintamahdollisuuksia, jos liiketoimintaa ei voida harjoittaa kannattavasti.

On myös esitetty, että suomalaiset sidosyksiköt olisivat epäedullisessa kilpailuasemassa verrattuna muiden EU jäsenvaltioiden sidosyksiköihin. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että suomalaiset sidosyksiköt eivät lähtökohtaisesti toimi kilpailutilanteessa markkinoilla muiden jäsenvaltioiden sidosyksiköiden kanssa. Sidosyksiköt toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla vain siltä osin, kun ne myyvät palvelujaan muille kuin omistajilleen, eli ulosmyynnin osalta. Lisäksi eräissä jäsenvaltioissa sidosyksiköiden käyttöä on rajoitettu enemmän kuin Suomessa, esimerkiksi siten, että sidosyksikköä voidaan käyttää vain markkinapuutetilanteessa tai vain yleishyödyllisten palveluiden tuotantoon.

2.4 In house sisters ja käänteiset sidosyksikköhankinnat

Lausunnoissa on osin vastustettu hankintalain 15 §:n 6 momentin tulkinnan tarkentamista hallituksen esityksen perusteluissa, ja toisaalta esitetty, että tulkintaa koskeva tarkennus tulisi viedä lain tasolle.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole mahdollisuutta poiketa tarkennetusta tulkinnasta lievempään muotoon, joka sallisi puheena olevat hankinnat sidosyksiköltä, jolla on useampi omistaja. Oikeuskirjallisuudessa on selvitetty hankintalain in house sisters hankintojen ja käänteisten sidosyksikköhankintojen sääntelyn tulkintaa. Professori Kirsi-Marja Maggan (ent. Halonen) lausuu artikkelissaan[1] seuraavaa:

---

[1] Halonen, Kirsi-Maria, Vierashuoneessa julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halonen: In house sisters ja usean omistajan sidosyksiköt. https://www.edilex.fi/uutiset/93578?allWords=kirsi maria+halonen&offset=1&perpage=20&sort=timedesc&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041628. Julkaistu 8.11.2024, vierailtu viimeksi 20.3.2026.

> ”EU-lainsäätäjän tarkoituksena on ollut luoda käänteisen in house -hankinnan ja in house sisters hankinnan mahdollisuus vain yhden omistajan omistamien sidosyksiköiden osalta. Tätä tulkintaa tukee myös se, että käänteisen in house -hankinnan ja in house sisters -hankinnan mahdollisuutta ehdotettiin usean omistajan sidosyksiköiden osalta hankintadirektiiviä valmisteltaessa.[2] Ehdotettua muutosta ei kuitenkaan hyväksytty lopulliseen direktiiviin. Näin ollen hankintadirektiivin sanamuoto on tietoisesti valittu koskemaan vain yhden hankintayksikön omistamia yksiköitä. Samaan johtopäätökseen on päädytty myös oikeuskirjallisuudessa. Arrowsmith katsoo, ettei direktiivissä ole ollut tarkoituksena sallia in house sisters -hankintaa muuten kuin yhden hankintayksikön omistamien yksiköiden osalta.[3] Myös Willem A. Janssen toteaa tuoreessa vuonna 2018 julkaistussa väitöskirjassaan, ettei direktiivin tarkoituksena ole ollut laajentaa in house -poikkeusta usean omistajan yksiköiden osalta käänteiseen tai sisters -hankintaan eikä sellaista laajennusta voida direktiivin nykyisen sanamuodon perusteella tehdä.[8].[4]” (Korostus laatijan.)

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan katsonut, että nämä hankinnat ovat hankintalain mukaisia vain silloin, kun sidosyksiköllä on yksi ja sama omistaja. Asiaa on käsitelty hallituksen esityksessä:

> Valtion sidosyksikköhankintoja koskevan Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen 9/2025 mukaan DigiFinlandin perustamista käsittelevissä asiantuntijaselvityksissä on päädytty siihen johtopäätökseen, että käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters -hankinnat eivät ole mahdollisia, jos sidosyksiköllä (tai sidosyksiköillä) on useampi omistaja. (Lähde: Asianajotoimisto Mäkitalon muistio 2.7.2021 s. 28.) Asiasta on tuolloin tiedusteltu myös Euroopan komission näkemystä, joka on vastauksessaan todennut, etteivät käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters -hankinnat ole tällaisessa tilanteessa mahdollisia. Koska kilpailuttamisvelvollisuus on pääsääntö, tulee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden mukaan kilpailuttamisesta tehtäviin poikkeuksiin suhtautua suppeasti. Poikkeusperusteiden tulisi olla löydettävissä hankintadirektiivistä tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.[5]

Voimassa oleva kansallisen lain muotoilu on tältä osin käytännössä osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö ei näe estettä sille, että sääntelyä tarkennettaisiin myös lain tasolla vastaamaan oikeustieteen tutkijoiden kirjallisuudessa esittämää sekä komission vahvistamaa tulkintaa.

2.5 Siirtymäaika

Sidosyksikkösääntelyn vaikutuksia lievennetään porrastetulla voimaantulolla. Siinä huomioidaan erityisesti lakisääteisen terveydenhuollon hankinnat ja niihin liittyvät tietojärjestelmät, kuten potilastietojärjestelmät. Lisäksi huomioidaan kriittiset sopimukset, joiden ennenaikainen päättäminen johtaisi kohtuuttomiin taloudellisiin seurauksiin. Tätä sopimusten jatkoaikaa sovelletaan toimialasta riippumatta.

2.6 Poikkeukset 10 %:n soveltamisalasta

Lausunnoissa on myös esitetty, että erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen pienet kunnat sekä sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat sidosyksiköt rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle. Valmistelun yhteydessä edellä mainituista rajauksista, sekä siitä, mihin prosentuaalinen rajaus asetetaan, keskusteltiin. Lausunnoissa esitettiin lisäksi, että valtakunnallista laissa säädettyä palvelua koskeva poikkeus, joka

---

[2] Amendment 75, Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on public procurement (COM(2011)0896 – C7-0006/2012 – 2011/0438(COD)), Committee on the Internal Market and Consumer Protection, 11 January 2013. Saatavilla osoitteessa: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=A7-2013-0007&type=REP ORT&language=EN&redirect (käyty 13.1.2020)

[3] Sue Arrowsmith: Law of Public and Utilities Procurement, Sweet and Maxwell 2014, s. 503.

[4] Willem A. Janssen: Public Procurement Law & Self-organisation: A Nexus of Tensions & Reconciliations, The Hague: Eleven Publishers 2018, s. 196-199.

[5] HE 2/2026 vp. s. 17–18.

soveltuisi enintään miljoonan euron liikevaihdon yhtiöihin, muutettaisiin siten, että liikevaihtoraja korotettaisiin 15 miljoonaan euroon, ja soveltamisalaan ulotettaisiin myös yleishyödylliset palvelut. Näin Waltti-Solutions sekä kunnalliset ja alueelliset elinkeino- ja kehitysyhtiöt pääsisivät poikkeuksen piiriin.

Valmistelun aikana keskusteltiin omistusta koskevista poikkeuksista. Tarkastelussa arvioitiin muun muassa aluepohjaisten sekä väestömäärään liittyvien poikkeusten tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta. Esityksessä poikkeukset ja joustot pääsääntöön tehtiin esityksessä ilmenevän mukaisesti.

Lausunnoissa esitettiin myös huoli jätealan poikkeuksen aikataulusta. Valmistelussa linjattiin myös, että kymmenen prosentin omistusosuusvaatimusta ei sovelleta kunnallisiin jäteyhtiöihin, ja että tätä koskeva poikkeus tullaan säätämään jätelaki II:n yhteydessä. Edelleen poliittisessa keskustelussa linjattiin, että mikäli jätelain uudistus kuitenkin viivästyisi, voidaan jätealaa koskeva poikkeus tarvittaessa säätää erillislailla.

3 KRIITTINEN INFRASTRUKTUURI JA HUOLTOVARMUUS

3.1 Kriittinen infrastruktuuri

Hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti Huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja voidaan huomioida hankintojen ehdoissa, mutta valtakunnallisesti huoltovarmuus toteutuu ensisijaisesti erityislainsäädännössä. Velvollisuudesta varautua erilaisiin kriisi- ja häiriötilanteisiin säädetään valmiuslain (1552/2011) ja huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992), jonka korvaa 1.4.2026 voimaantuleva laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta ohella eri hallinnonaloja koskevassa lainsäädännössä. Sektorilakien varautumisvelvoitteet koskevat yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja ydintoimintojen kannalta tärkeitä palveluja ylläpitäviä yrityksiä ja yhteisöjä. Varautumisvelvoite tarkoittaa yleensä toiminnanharjoittajien velvollisuutta huolehtia toiminnan jatkuvuudesta poikkeusolojen lisäksi myös normaaliolojen.

Kriittistä infrastruktuuria on avattu esimerkiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain hallituksen esityksen (145/2025) perusteluissa. Sisäministeriön kotisivujen[6] mukaan

> Kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan esimerkiksi sellaisia tiloja, laitteistoja tai järjestelmiä, joita yhteiskunnan keskeiset palvelut tarvitsevat toiminnassaan. Valtaosasta Suomen kriittisestä infrastruktuurista ja sen suojaamisesta vastaa yksityinen toimija.
>
> Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamista ja häiriönsietokyvyn parantamista koskeva laki 310/2025 (ns. CER-laki) tuli voimaan 1.7.2025. Lain tarkoituksena on vahvistaa yhteiskunnan kriisinkestävyyttä ja kansallista turvallisuutta. Tavoitteena on varmistaa, että yhteiskunnan toiminnan ja turvallisuuden kannalta keskeiset palvelut toimivat mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa olosuhteissa.
>
> Sisäministeriö koordinoi ja yhteensovittaa valtakunnallisesti lain toimeenpanoa. Suomen lainsäädännön taustalla on EU:n CER-direktiivi, joka velvoittaa jäsenmaita tunnistamaan yhteiskunnan kannalta kriittiset toimijat ja vahvistamaan niiden kykyä kestää häiriöitä ja kriisejä.
>
> Lainsäädäntö koskee yhtätoista toimialaa: energia, liikenne, pankkiala, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuri, terveys, juomavesi, jätevesi, digitaalinen infrastruktuuri, julkishallinto, avaruus sekä elintarvikkeiden tuotanto, jalostus ja jakelu.

Hankintalain näkökulmasta hankinnan kohteen määrittelyä koskevan 71 §:n ja tarjoajan soveltuvuutta koskevalla 81 §:n muutoksilla vastataan myös huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen. Hankintayksiköllä

[6] https://intermin.fi/kansallinen-turvallisuus/kriittinen-infrastruktuuri, vierailtu 19.3.2026.

on nimenomainen oikeus asettaa turvallisuus- ja varautumisehtoja sekä tarjoajalle että hankinnan kohteelle. Muutos mahdollistaa kolmansista maista peräisin olevien, turvallisuusuhkia sisältävien tarjousten poissulkemisen. Elintarvikehankinnoissa: eläinten hyvinvointi, kestävä tuotanto, paikallisuus, logistiikkaketjujen häiriönsietokyky huomioidaan. Lisäksi sopimusehdoissa voidaan huomioida kriittiseen infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen liittyvät seikat.

3.2 Sidosyksiköitä koskevaa tarkastelua terveyspalvelujen toimialalla

Sidosyksiköitä koskeva omistusosuusvaatimus koskee edellä mainituista kriittisen infrastruktuurin toimialoista julkishallintoa ja terveydenhuoltoa, sekä elintarvikkeiden jakelua.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevan muutoksen negatiivisia vaikutuksia on pyritty pienentämään pidemmällä lain voimaantulolla. Ehdotuksen mukaisesti sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena olisi tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa (1326/2010) mainittuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja tai tällaisten palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyviä ICT -järjestelmiä, kuten erilaisia asiakas- ja potilastietojärjestelmiä sekä toiminnanohjausjärjestelmiä tai sähköisen asioinnin palveluja, sidosyksiköiden omistusosuutta koskevaa vaatimusta sovellettaisiin 1. päivästä lokakuuta 2029 lukien.

Ehdotuksen mukaan kyse olisi hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien lääketieteen erikoisalojen ja niihin liittyvien lääketieteellisten palvelujen tuottamiseksi perustetuista sidosyksiköistä. Tällaisia olisivat esimerkiksi lakisääteisistä perus- ja erikoissairaanhoidon tai suunterveyden palveluista tai tällaisten palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyvistä palveluista, joiden tuottaminen edellyttäisi lääketieteen erikoisosaamista ja -välineistöä. Tällaisiin lakisääteisiin palveluihin sisältyvät kuvantaminen, laboratoriopalvelut ja erikoiskirurgiaan liittyvät palvelut. Pidemmän siirtymäajan piiriin kuuluva sidosyksikkö voisi tuottaa myös lakisääteisten perus- ja erikoissairaanhoidon tai suunterveyden palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyviä ICT-järjestelmiä kuten tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Näitä voisivat olla esimerkiksi erilaiset asiakas- ja potilastietojärjestelmät sekä toiminnanohjausjärjestelmät. Tällainen sidosyksikkö ei kuitenkaan voisi tarjota 15 §:n sidosyksikkösääntelyn nojalla omistajilleen teknisiä tukipalveluita kuten siivous-, ruokahuolto- tai taloushallinnon palveluja tai yleisiä perustietotekniikan palveluja.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi esittänyt, että sidosyksiköiden omistusta koskevan muutosehdotuksen vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla tullaan seuraamaan.

3.3 Huoltovarmuus, ICT-infrastruktuuri, NIS2 ja kyberturvallisuus

Huoltovarmuuden ja varautumisen vahvistamista on kannatettu lausunnoissa laajasti. Lausunnon antajat ovat kuitenkin esittäneet huolen kyberturvallisuuden toteutumisesta tilanteessa, jossa ICT-palveluja tuottavien sidosyksiöiden käyttö ei enää ole mahdollista omistusosuutta koskevan velvoitteen johdosta. Lausunnon antajat ovat esittäneet, että terveydenhuolto on kriittisesti riippuvainen yhtenäisistä ICT-järjestelmistä. Infrastruktuurin pirstaloituminen vaarantaa lausunnon antajien näkemyksen mukaan myös kyberturvallisuuden.

Erityisesti ICT-infrastruktuurin ja -palveluiden osalta sidosyksiköillä on kriittinen rooli asiakkaidensa toimintojen jatkuvuuden turvaamisessa. ICT-infrastruktuuri ja palvelut muodostavat kyberturvallisuuden näkökulmasta kokonaisuuden, jota ei voi jakaa osiin. Jakamisen ja palveluiden sirpaloitumisen riskinä on, että turvallisuuteen syntyisi aukkoja, joita ulkomaiset tiedustelutahot ja rikolliset pyrkisivät hyödyntämään.

4 Suomi on tietoyhteiskuntana riippuvainen tietoverkkojen ja -järjestelmien toiminnasta ja näin ollen myös erittäin haavoittuvainen niihin kohdistuville häiriöille. Suomen kyberturvallisuusstrategiassa määritellään keskeiset tavoitteet ja toimintalinjat, joiden avulla vastataan kybertoimintaympäristöön kohdistuviin haasteisiin ja varmistetaan sen toimivuus. Suomen kyberturvallisuusstrategia on uudistettu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Kyberturvallisuusstrategia 2024–2035 hyväksyttiin lokakuussa 2024. Kyberturvallisuuslaki (124/2025) tuli voimaan 8.4.2025.

Hankinnoissa on yhä enemmän huomioitava pitkistä logistiikkaketjuista aiheutuva epävarmuus saatavuudessa sekä erilaiset turvallisuuteen liittyvät uhkatekijät, kuten laajoja tietojärjestelmiä koskeva kyberturvallisuus, joka on varmistettava koko hankinnan elinkaaren ajaksi. Samalla hankintayksiköiden tulee huomioida EU:n voimassa olevat pakotteet ja erilaiset huoltovarmuutta, tietoturvallisuutta ja muita vastaavia seikkoja koskevat ohjeet ja suositukset. Ehdotukseen sisältyy huoltovarmuutta edistäviä muutosehdotuksia kuten uusi hankintalain 71 § 4 momentti. Muutoksella halutaan korostaa ja vahvistaa näiden näkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Tämä tarjoaa sekä oikeudellista että poliittista tukea erityisesti turvallisuusnäkökohtien huomioimiseksi hankinnoissa, mikä on tärkeää käytännössä, kun hankintayksiköt laativat strategioita ja ohjeistuksia ostoprosesseille myös kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Sidosyksiköiden nykyisin tuottamat ICT-palvelut ovat hankittavissa myös yksityisiltä markkinoilta. Myös yksityisellä sektorilla on tarve vastaaville palveluille, joten niille on myös runsasta kysyntää. Vaikka palveluita on saatavilla, niiden hankintaan liittyy merkittäviä haasteita, jotka koskevat erityisesti osaamisvajetta, markkinan rakennetta ja siirtymävaiheiden hallintaa. Ostajilla on osaamisvajetta, mutta myös palvelujen tarjonnassa tarvittaisiin merkittävästi lisää osaajia. Riskejä voidaan pienentää riittävän pitkällä siirtymäajalla ja hankintojen huolellisella valmistelulla. Palvelut olisi mahdollista hankkia esimerkiksi yhdessä useiden kuntien/hyvinvointialueiden kanssa (ns. hankintarengas-yhteistyö) tai hyödyntämällä yhteishankintayksiköiden palveluja. Riskien lieventämisessä edesauttaisi myös yhteisten toimintamallien luonti. Lisäksi hankintaosaamisen lisäämisellä ja tukitoimilla voitaisiin pienentää ehdotuksesta aiheutuvia riskejä.

5 ESITYKSEN PERUSTUSLAINMUKAISUUS

5.1 Aluksi

Professori Tuomas Ojasen ja Kuntaliiton lausunnoissa esitetään sidosyksikkösääntelyn perustuslainmukaisuutta koskevia huolia. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy professori Olli Mäenpään ja professori Tomi Voutilaisen hallintovaliokunnalle osoittamissa lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin siitä, että hankintalain 15 §:ään esitetty muutos ei puuttuisi kuntien itsehallinnon ytimeen perustuslain 121 §:n vastaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallituksen esitys toimitettiin luonnoksena oikeuskanslerinvirastoon ennen kuin se annettiin valtioneuvostolle. Oikeuskanslerinviraston mukaan nykyisessä muodossaan oleva esitys voitiin antaa valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että esitys ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa, mutta pidettiin kuitenkin perusteltuna, että perustuslakivaliokunta antaa asiassa oman arvionsa, koska täysin vastaavanlaisesta muutoksesta ei ole aikaisempaa perustuslakivaliokunnan arviota.

Hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden arviointi on parhaillaan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Perustuslakivaliokunta on kuullut asiantuntijoita varsin laajasti. Perustuslakivaliokunnan kokouksessa 5.3.2025 kuultavina olivat oikeuskansleri Janne Salminen Oikeuskanslerinvirastosta ja professori Olli Mäenpää, Lisäksi kirjalliset lausunnot toimittivat professori Kaarlo Tuori ja yliopistonlehtori Hanna Hämäläinen. Perustuslakivaliokunnan toinen kuuleminen pidettiin 18.3.2026. Kuultavina olivat professori Veli-Pekka Viljanen, professori Kirsi-Marja Magga, sekä hallitusneuvos Ville Koponen valtiovarainministeriö ja neuvotteleva virkamies Petri Tuominen valtiovarainministeriö. Kaikki perustuslakivaliokunnan kokouksissa kuultavina olleet asiantuntijat toimittivat myös kirjalliset lausunnot.

Työ- ja elinkeinoministeriö toimitti perustuslakivaliokunnalle lausunnon ja lisäselvityksen, joiden keskeistä sisältöä käsitellään seuraavassa.

5.2 Sidosyksikkösääntelyn muutoksen sisältö ja rajaukset

Ehdotuksen mukaan hankintalain 15 §:ää muutettaisiin siten, että sidosyksiköltä ilman kilpailutusta tehtävän hankinnan edellytyksenä olisi jatkossa vähintään kymmenen prosentin omistusosuus (”vä-

himmäisomistusosuusvaatimus”). Tavoitteena on palauttaa sidosyksikköpoikkeus lähemmäs sen alkuperäistä tarkoitusta: hankintayksikön omaan työhön rinnastuvaa toimintaa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä sidosyksikköhankintoihin viitataan hankintayksikön sisäisenä liiketoimena.

Ehdotettu sääntely ei rajoita kuntien oikeutta omistaa yhtiöitä, perustaa uusia sidosyksiköitä tai hankkia niiltä palveluja, kun sidosyksikköedellytykset sekä kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus täyttyvät. Lisäksi kuntalain (410/2015), hyvinvointialuelain (611/2021) ja hankintalain mukaiset yhteistoimintamuodot ovat edelleen käytettävissä.

Muutoksella ei myöskään rajoiteta erilaisten osakesarjojen ja niihin liittyen erilaisen äänivallan ja hinnan omaavien osakkeiden käyttöä. Osakkaiden on siten mahdollista määrätä yhtiön määräysvallasta osakeyhtiölain asettamissa rajoissa tarkoituksenmukaisella tavalla, kuten kohdassa 2.2.1 on kuvattu.

5.3 PL 121 § – Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto

Kunnan toiminta, konserni ja omistajaohjaus

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

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että hankintayksiköiden on lähtökohtaisesti kilpailutettava oman organisaationsa ulkopuolelta tehtävät tavara-, ja palveluhankinnat sekä rakennusurakat. Kilpailuttamisvelvollisuus on pääsääntö, josta poikkeamiseen niin sidosyksikkösääntelyn kuin muunkin perusteen nojalla tulee unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhtautua suppeasti.

Sidosyksikkösääntely ja kunnallinen itsehallinto

Lausunnoissa on esitetty, että eräisiin perustuslakivaliokunnan aikaisempiin lausuntoihin viitaten, että tämän esityksen perustuslainmukaisuuden arviointi tulisi tehdä kuntakohtaisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että arviointi tehtäisiin jokaisen 308 kunnan osalta yksitellen, huomioiden niiden sidosyksikköomistukset, joita yhdellä kunnalla voi olla useita, noin 1–15 yhtiön välillä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kuntakohtaista arviointia on ollut esityksen valmistelun yhteydessä mahdotonta tehdä. Tämä johtuu kuntien suuresta määrästä, niiden erilaisuudesta, niiden olosuhteiden erilaisuudesta, ja sidosyksiköiden tuottamien palveluiden erilaisuudesta. Esityksessä vaikutuksia on arvioitu karkeammalla tasolla kuntien kokoluokan mukaan, ottaen myös huomioon palveluiden erilaisuudesta johtuvat erot. Vaikutukset realisoituvat pitkälti kuntien tekemien valintojen perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa myös, että mikäli kuitenkin katsottaisiin, että perustuslainmukaisuuden arviointi ja vaikutusten arviointi pitäisi tehdä kuntakohtaisesti, eli jokaisen 308 kunnan osalta erikseen, tulisi samaa vaatimustasoa noudattaa yhdenvertaisesti myös sellaisten muiden lakien valmistelussa, joilla on vaikutuksia kuntiin.

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

Voimassa oleva hankintalain sidosyksikkösääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, kun sidosyksiköiden ulosmyyntirajaa kavennettiin viiteen prosenttiin liikevaihdosta ja 500.000 euroon aikaisemmasta, direktiivin 2014/24/EU 12 artiklan säännöksestä poiketen. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 49/2016 vp, hyväksynyt kansalliset, unionin sääntelyä tiukemmat sidosyksikköjen käytön rajoitukset, joilla on edistetty kilpailuneutraliteettia, pienten ja keskisuurten yritysten markkinoillepääsyä ja otettu huomioon Suomen hankintamarkkinoiden koko (TaVM 31/2016 vp). Nyt ehdotettu kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus on suhteellisuusperiaatteen kannalta

oikeasuhtainen, ennakoitava ja hallinnollisesti selkeä keino palauttaa sidosyksikköhankintoja koskeva poikkeus lähemmäs alkuperäistä tarkoitusta, eli omien voimavarojen käyttöä. Unionin tuomioistuin käyttää oikeuskäytännössään sidosyksikköhankinnoista nimitystä sisäinen liiketoimi, mikä kuvaa sääntelyn tarkoitusta hyvin. Nyt ehdotetut muutokset tuovat arvioitavaksi osin uusia elementtejä suhteessa valiokunnan aikaisempaan lausuntoon. Ehdotettujen muutosten ei kuitenkaan arvioida muodostuvan ongelmallisiksi perustuslain kannalta. Yhtenäinen vähimmäisomistusosuusvaatimus on yhdenmukainen, lisää oikeusvarmuutta ja on hallinnollisesti selkeä rajauskeino.

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

Valmistelussa sovitettiin yhteen kunnallinen itsehallinto, julkisen talouden tehokkuustavoitteet sekä markkinoiden toimivuuden edistäminen. Kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus on tunnistettu sellaiseksi tasapainoiseksi kynnykseksi, joka tuo sääntelyn lähemmäksi sen alkuperäistä tarkoitusta, eli sidosyksikön vertautumista hankintayksikön sisäiseen toimintaan, mutta mahdollistaa kuntien välisen laajan yhteistyön sidosyksikkömuodossa. Kiinteä kymmenen prosentin vaatimus jättää kunnille edelleen laajan liikkumavaran hankkia tarvitsemiaan palveluja sekä järjestää palvelunsa yhteistyössä muiden kuntien kanssa, myös osakeyhtiömuotoisissa sidosyksiköissä. Kunnat voivat siten edelleen muodostaa osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä, ja hankkia niiltä palveluita kilpailuttamatta, jos kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus täyttyy. Esityksessä ei myöskään rajoiteta mahdollisuutta hyödyntää eri osakesarjoja, mikä lieventää sääntelyn vaikutuksia ja edesauttaa erilaisten yhteistyömuotojen toteutumista.

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

6 LOPUKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa lopuksi perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hankintalain 1 §:n mukaisesti viranomaisten sekä muiden hankintalain 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa hankintalaissa säädetyin tavoin. Sidosyksikköhankinnat ovat poikkeus tästä pääsäännöstä, ja sekä unionin tuomioistuimen että kansallisten tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuttamisesta poikkeamisen perusteisiin on suhtauduttava suppeasti.

Jokainen sidosyksikön palveluja käyttävä hankintayksikkö vastaa itse siitä, että sillä on oikeus ostaa tarvitsemansa palvelu ilman tarjouskilpailua. Lain noudattamisvelvollisuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa myös sitä, että sidosyksiköltä palveluja ostavan hankintayksikön tulisi olla selvillä siitä, että sidosyksikköyhtiön ulosmyynti ei missään vaiheessa ylitä hankintalaissa säädettyä ulosmyynnin rajaa, 500.000 euroa tai viittä prosenttia yhtiön liikevaihdosta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että suurissa yhtiöissä, jotka myyvät palvelujaan laajalti ja osin myös muille kuin omistajilleen ulosmyynnin seuranta voi olla haasteellista. Jos sidosyksikköyhtiön ulosmyyntiraja ylittyy, murtuu sen sidosyksikköasema kaikkiin sen omistaja-asiakkaisiin nähden, ja kaikista, myös olemassa olevista sidosyksikköperusteella tehdyistä sopimuksista tulee lainvastaisia suorahankintoja. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotetulla sidosyksikkösääntelyn muutoksella voidaan tehdä myös ulosmyynnin seurannasta helpompaa.