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

Vastine
27.4.2026

Asianumero
VN/12/2026

Eduskunta
Talousvaliokunta

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

Talousvaliokunnan vastinepyyntö 21.4.2026

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISISTA HANKINNOISTA JA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSISTA SEKÄ ERÄISTÄ SIIHEN LIITTYVISTÄ MUUTOKSISTA. HE 2/2026 VP 1

1 JOHDANTO 4

2 VASTAUKSET TALOUSVALIOKUNNAN ESITTÄMIIN KYSYMYKSIIN 5

2.1 EU-oikeudellisia näkökulmia koskevat kysymykset 5
2.1.1 Kysymys 1: Hankintalain uudistuksen ja direktiiviuudistuksen välinen suhde 5
2.1.2 Kysymys 2: Sidosyksiköiden omistusosuusvaatimus EU-oikeuden valossa 5
2.1.3 EU komissio on kiinnittänyt huomiota Suomen sidosyksikkökäytäntöihin 6

2.2 Muut kysymykset 6
2.2.1 Kysymys 3: Miksi uudistus on rajattu osakeyhtiömuotoisiin sidosyksiköihin? 6
2.2.2 Kysymys 4: Vaikutus kriittisiin sote-palveluihin ja muihin lakisääteisiin palveluihin, ja riittävät siirtymäajat? 7
2.2.3 Kysymys 5: Arvio julkiselle taloudelle koituvista kustannuksista? Valtionvarainministeriön arvio? 8
2.2.4 Kysymys 6: Huoltovarmuuden toteutuminen 8
2.2.5 Kysymys 7: Vaikutus tietoturvaan ja kyberturvallisuuteen 8

3 LAUSUNNOISSA ESITETYT KESKEISET KYSYMYKSET 9

3.1 15 §:n muutosta ja siirtymäaikaa koskeva keskeinen lausuntopalaute 9

3.2 Tarvittava resursointi ja saatavilla oleva tarjonta 10

3.3 Käänteiset ja in-house sisters -hankinnat 10

3.4 Siirtymäaika 11

3.5 Kustannusvaikutukset 12

3.6 Rahoitusvaje ja 15 §:n kustannusvaikutusten korvaaminen 13

3.7 15 §:n muutoksen perustuslainmukaisuuden arviointi 13

3.8 Vaihtoehtoiset keinot hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi 15 §:n osalta 14

4 LAUSUNNOISSA ESITETYT SISÄLLÖLLISET MUUTOKSET 15

4.1 Aluksi 15

4.2 Sidosyksikkösääntelyn soveltamisala ja laajuus 15

4.3 Markkinakartoitus 65 § 16

4.4 Hankintojen jakaminen osiin 75 § ja jakamattomuudesta valittaminen 146 § 2 momentti 16

5 ESITYKSEN PYKÄLIIN JA PERUSTELUIHIN EHDOTETTAVAT TEKNISET KORJAUKSET JA TARKENNUKSET 17

5.1 Aluksi 17

5.2 Sidosyksikkösäännös 15 §:n 2 ja 6 momentti 17

5.3 Hankintojen ilmoittaminen hankintalain 58 § ja erityisalojen hankintalaki 62 § 17

5.4 71 § Hankinnan kohteen kuvaus 18

5.5 Alihankkijoiden vaihtaminen 78 § 18

5.6 Tarjoajien poissulkemisperusteiden todentaminen 88 § 18

5.7 Kansallisiin hankintoihin sovellettavat säännökset 99 § 18

5.8 Hankintojen ilmoittaminen 101 § 19

5.9 Yhden tarjouksen tilanne – hankinnan keskeyttäminen 125 § ja uusi kilpailu 19

5.10 Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan 12 luvun kumoaminen ja 108 § 19

5.11 Seuraamukset 154 §:n 3 momentti, yksityiskohtaiset perustelut 20

5.12 Vesihuoltolain 4f § 21

LIITE Lisäselvitys 24.4.2026

1 JOHDANTO

Talousvaliokunta on pyytänyt 21.4.2026 työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinetta asiassa HE 2/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, ”hankintalaki”) muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi annetuista lausunnoista, sekä vastauksia seuraaviin talousvaliokunnan esittämiin kysymyksiin:

1. Miten ehdotus liittyy meneillään olevaan EU:n hankintadirektiivien uudistamiseen ja miten EU-sääntelyn uudistus vaikuttaa nyt käsiteltävänä oleviin kansallisen hankintalain säännöksiin?
2. EU-oikeuden näkökulma liittyen sidosyksikköjä koskevaan 10 prosentin omistusoikeusvaatimukseen?
3. Miksi sidosyksikköjä koskeva minimiomistusvaatimus on rajattu vain osakeyhtiöihin, miksi se ei koske myös yhdistyksiä ja säätiöitä?
4. Jos ehdotettu sääntely toteutuu, mitkä ovat sen vaikutukset kriittisiin sote-palveluihin ja potilasturvallisuuteen ja miten turvataan riittävä siirtymäaika näiden palvelujen uudelleen järjestämiseksi?
5. Ministeriöltä pyydetään hallituksen esityksessä kuvattua tarkempaa arviota ehdotuksen julkiselle taloudelle aiheuttamista kustannuksista. Onko kustannuksista olemassa esimerkiksi VM:n tekemää arviota?
6. Ministeriöltä pyydetään vastausta seuraavan VM:n lausunnossa todettuun:
    - Valtiovarainministeriön lausunnossa esitetään huoli siitä, että esitys voi pahimmillaan johtaa merkittäviin ja pitkäkestoisiin ongelmiin varsinkin pienissä kunnissa. Lausunnossa todetaan, että talousvaliokunnan tulisi esitystä käsitellessään varmistaa, että ehdotettu sääntely ei johda kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteisten palveluiden ja tehtävien keskeytymiseen tai puutteelliseen toteutumiseen. Tällaiset ongelmat voivat heijastua kuntien ja hyvinvointialueiden asukkaisiin ja laajemmin yhteiskunnan toimintaan esimerkiksi huoltovarmuuden ja kriisitilanteisiin varautumisen puutteina, tietoturvan ja kyberturvallisuuden vaarantumisena sekä kuntien tai hyvinvointialueiden taloudellisina vaikeuksina.
7. Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että ehdotus aiheuttaa mittavia kustannuksia ja vaarantaa mm. kyberturvallisuutta. Ministeriöltä pyydetään tarkempaa arviota ehdotuksen kustannusvaikutuksista sekä vaikutuksista kyberturvallisuuteen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ryhmitellyt vastaukset siten, että luvussa 2.1 esitetään vastaukset talousvaliokunnan EU-oikeudellisiin kysymyksiin, ja luvussa 2.2 käsitellään muut kysymykset. Luvussa 2.2.1 käsitellään uudistuksen rajausta, luvussa 2.2.2 käsitellään kriittisiä sote-palveluita ja muita lakisääteisiä palveluita sekä siirtymäaikoja, luvussa 2.2.3 ja vastineen liitteessä käsitellään julkiselle sektorille koituvia kustannuksia, luvussa 2.2.4 käsitellään huoltovarmuutta, ja luvussa 2.2.5 käsitellään tietoturvaa ja kyberturvallisuutta.

Luvussa 3 käsitellään lausunnoissa esitettyjä huolenaiheita ja luvussa 4 lausunnoissa esitettyjä sisällöllisiä muutoksia. Luvussa 5 ehdotetaan tehtäväksi eräitä teknisiä ja selventäviä korjauksia esityksen pykäliin sekä huomioita valiokunnan mietintöä varten.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

2 VASTAUKSET TALOUSVALIOKUNNAN ESITTÄMIIN KYSYMYKSIIN

2.1 EU-oikeudellisia näkökulmia koskevat kysymykset

2.1.1 Kysymys 1: Hankintalain uudistuksen ja direktiiviuudistuksen välinen suhde

Hankintalain uudistuksella ja hankintadirektiivien uudistuksella on yhteisiä keskeisiä tavoitteita: kilpailun lisääminen julkisissa hankinnoissa ja säästöjen aikaan saaminen, yritysten toimintamahdollisuuksien ja kilpailun edistäminen, sekä Suomen ja Euroopan elinvoiman, talouden ja kilpailukyvyn parantaminen.

Suomen hankintalain uudistuksen tarkoituksena on edistää markkinoiden toimivuutta hankintadirektiivien uudistuksesta saatavia keinoja nopeammin, sekä löytää ratkaisuja kansallisiin erityisongelmiin, joista päällimmäisenä sidosyksiköiden erittäin laaja ja osin virheellinen käyttö. Vastaavaa ilmiötä ei ole muissa EU:n jäsenvaltioissa.

Hankintadirektiivien uudistus on aloitettu myöhemmin kuin hankintalain uudistus. Direktiiviuudistuksessa on kyse varsin laajasta kokonaisuudistuksesta, jonka valmistelu ja saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä tulee kestämään pitkään, mahdollisesti vielä noin 2–3 vuotta.

Tätä vastinetta laadittaessa komissio ei ole vielä antanut ehdotusta direktiiviuudistukseksi, joten sen sisältö ja suhde nyt käsillä olevaan hankintalain uudistukseen ei ole vielä tiedossa. Viimeisimmän ministeriön saaman tiedon mukaan komissio pyrkii antamaan ensimmäisen luonnoksen direktiiviuudistuksesta heinäkuun loppupuolella 2026.

Hankintalain uudistus perustuu joka tapauksessa kansallisiin tarpeisiin, joiden pohjalta pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma on laadittu. Ministeriö ei ole pitänyt perusteltuna odottaa direktiiviuudistuksen sisältöä, vaan katsoo, että markkinoiden toimivuutta edistäviin toimenpiteisiin on ollut aiheellista ryhtyä pian.

2.1.2 Kysymys 2: Sidosyksiköiden omistusosuusvaatimus EU-oikeuden valossa

Ministeriö katsoo, että sidosyksiköiden käytölle asetettu kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus on EU-oikeuden mukainen, ja se on tehty jäsenvaltioille sallitun liikkumavaran puitteissa. Näkemys perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön[1] koskien eräissä muissa jäsenvaltioissa säädettyjä kansallisia rajoituksia sidosyksiköiden käytölle. Ministeriö korostaa, että

- esityksessä ei puututa eikä oteta kantaa sidosyksikköaseman edellytyksiin, ne on määritelty EU-tasolla hankintadirektiivissä;
- esityksessä ei puututa eikä oteta kantaa hankintayksikön määräysvaltaan sidosyksiköissä, eikä sen todentamiseen;
- hankintayksiköt voivat edelleen olla sidosyksikköyhtiön osakkaina yhdessä useamman hankintayksikön kanssa;

[1] Tuomio 3.10.2019, Irgita C-285/18, EU:C:2019:829) ja 6.2.2020, Rieco Spa C-89/19–C-91/19, EU:C:2020:87).

- hankintayksiköt voivat edelleen ostaa hyödykkeitä sidosyksiköltä ilman hankintalain mukaista tarjouskilpailua edellyttäen, että ne omistavat vähintään kymmenen prosenttia sidosyksikköyhtiön osakkeiden määrästä, ja sidosyksikköhankinnoille säädetyt edellytykset täyttyvät.

Ehdotuksen EU-oikeudenmukaisuutta arvioitiin valmisteluvaiheessa. Lisäksi ministeriö yhtyy tältä osin OTT Tuomas Pöystin, sekä professorien Kirsi-Marja Magga ja Tomi Voutilainen lausunnoissa esitettyyn.

Markkinaoikeus esitti lausunnossaan unionin tuomioistuimen yhdistettyihin asioihin C-383/21 ja C-384/21 Sambre & Biesme kohtaan 49 viitaten[2], että sääntelyn EU-oikeudenmukaisuus herättäisi kysymyksiä. Lausunnossa viitattu tuomion 49 kohta koskee kuitenkin hankintadirektiivin 12 artiklan suoraa sovellettavuutta tilanteessa, jossa sitä ei ollut saatettu määräaikaan mennessä Belgian kansalliseen lainsäädäntöön.

Direktiivin säännöksen suoran sovellettavuuden edellytykset kyseisenkaltaisessa viivästystilanteessa on asiallisesti eri kysymys, kuin se, voiko sidosyksikköpoikkeuksen käytölle asettaa kansallisia lisäedellytyksiä, kuten eräissä muissakin jäsenvaltioissa on tehty. Näin ollen ministeriö katsoo, että kyseinen tapaus ei muodostu esteeksi nyt ehdotetulle sidosyksikön käytön lisäedellytykselle. *Keskeistä on, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia määräysvaltasääntelyyn eikä sen tulkintaan, eikä muihinkaan hankintadirektiiviin perustuviin vaatimuksiin. On myös merkityksellistä, että sidosyksikkösääntely on poikkeus yleisestä kilpailuttamisvelvoitteesta. Hallituksen esityksessä ja edellä mainituin perustein ehdotuksen katsotaan olevan EU-oikeuden mukainen*.

2.1.3 EU komissio on kiinnittänyt huomiota Suomen sidosyksikkökäytäntöihin

Komissio on tehnyt hallinnollisen alustavan arvion Suomen sidosyksikkökäytännöistä vuosien 2025–2026 aikana. Tarkastelussa ovat olleet nimenomaan pienomistuksia koskevat ongelmat. Ministeriön saaman tiedon mukaan *on olemassa riski mahdollisen rikkomusmenettelyn käynnistämisestä Suomea vastaan*. Ministeriö sai 21.4.2026 komissiolta poikkeuksellisesti luvan mainita asiasta HE 2/2026 vp valiokuntakuulemisen yhteydessä. Asia ei ole julkinen.

2.2 Muut kysymykset

2.2.1 Kysymys 3: Miksi uudistus on rajattu osakeyhtiömuotoisiin sidosyksiköihin?

Keskeisimmät havaitut ongelmat koskevat osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä. Lisäksi hallitusohjelmassa sidosyksiköiden käyttöä koskeva rajaus on kirjattu *nimenomaan omistukseen perustuvaksi*. Siten kirjaus soveltuu vain yhtiömuotoisiin toimijoihin. Valmistelussa ei ole pidetty tarpeellisena laajentaa sääntelyä hallitusohjelmassa esitettyä laajemmalle sisällyttämällä yhdistykset ja säätiöt sen piiriin.

---

[2] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 22.12.2022, Sambre & Biesme, yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, 41, 48 ja 49 kohta. Tuomion kohdissa 34 – 52 käsitellään kysymystä siitä, onko direktiivin 2014/24 12 artiklan 3 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että niillä on välittömiä oikeusvaikutuksia, vaikka jäsenvaltio ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä säädetyssä määräajassa. Tuomion kohdassa 48 tuomioistuin lausuu, että aivan kuten direktiivissä 2014/24 ei velvoiteta jäsenvaltioita turvautumaan julkiseen hankintamenettelyyn, siinä ei myöskään voida velvoittaa jäsenvaltioita käyttämään tämän direktiivin 12 artiklassa tarkoitettuja liiketoimia, jos tässä artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

2.2.2 Kysymys 4: Vaikutus kriittisiin sote-palveluihin ja muihin lakisääteisiin palveluihin, ja riittävät siirtymäajat?

Eräillä sidosyksiköillä on vakiintunut ja keskeinen rooli lakisääteisten palvelujen, kuten perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kliinisten ydintoimintojen tuottamisessa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla toimivilla sidosyksiköillä on rooli hyvinvointialueiden välisessä yhteistyössä, ja sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa. Useat hyvinvointialueet ovat keskittäneet esimerkiksi laboratorio- ja kuvantamispalvelunsa yhteisomisteisiin sidosyksikköihin. Toimintamallilla sujuvoitetaan hoitopolkujen toimivuus ja potilasturvallisuuden toteutuminen, sekä tuetaan ammattitaitoisen henkilöstön saatavuutta.

Sosiaali - ja terveystoimien toimialalla tarvitaan lisäksi yleisiä tukipalveluja kuten ruokahuolto-, ICT- sekä taloushallintopalveluja, joita sidosyksiköt tarjoavat.

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.

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 enää yleisen voimaantuloajan jälkeen.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja voitaisiin ministeriön näkemyksen mukaan toteuttaa myös hankintayksiköiden välisenä yhteistyönä hankintalain 16 §:n nojalla. Nämä palvelut voivat olla myös toisiaan täydentäviä. Hankintalain 16 §:n nojalla järjestettävässä yhteistyössä ei ole merkitystä sillä, missä muodossa yhteistyö toteutetaan. Hankintalain 16 §:ään ei esitetä muutoksia.

2.2.3 Kysymys 5: Arvio julkiselle taloudelle koituvista kustannuksista? Valtionvarainministeriön arvio?

Vastineen liitteenä on talousvaliokunnan pyytämä, hallituksen esitystä yksityiskohtaisempi selvitys julkiselle taloudelle aiheutuvista kustannuksista. Selvitys on laadittu työ- ja elinkeinoministeriön ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteistyönä.

Ministeriö toteaa, että nyt esitettyä tarkempaa arviota ei ole mahdollista laatia. Valmistelun kuluessa kustannuksia arvioitiin yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja PricewaterhouseCoopers Oy:n kanssa. Arviointiin liittyy niin paljon epävarmuustekijöitä, että luotettavaa arviota ei ole mahdollista saada.

Valtiovarainministeriö (”VM”), joka osallistui myös hankintalakityöryhmään, ei ole laatinut arviota muutoksesta julkiselle taloudelle koituvista kustannuksista. VM on lausunut, että se ei laadi vaikutusarviota, koska kyse on työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemasta asiasta.

2.2.4 Kysymys 6: Huoltovarmuuden toteutuminen

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 valmiuslaissa (1552/2011) ja 1.4.2026 voimaantulleessa laissa huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta (107/2026) sekä eri hallinnonaloja koskevassa erityislainsäädännössä.. 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) perusteluosiossa.

Hankintalain näkökulmasta hankinnan kohteen määrittelyä koskevan 71 §:n ja tarjoajan soveltuvuutta koskevalla 81 §:n muutoksilla vastataan myös huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen. Hankintayksiköllä on nimenomainen oikeus asettaa turvallisuus- ja varautumisehtoja sekä tarjoajalle että hankinnan kohteelle. Muutos mahdollistaa esimerkiksi 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.

2.2.5 Kysymys 7: Vaikutus tietoturvaan ja kyberturvallisuuteen

Lausunnon antajat ovat esittäneet huolen kyberturvallisuuden toteutumisesta tilanteessa, jossa ICT-palveluja tuottavien sidosyksiöiden käyttö ei enää ole mahdollista omistusosuutta koskevan velvoitteen johdosta. 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.

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.

3 LAUSUNNOISSA ESITETYT KESKEISET KYSYMYKSET

3.1 15 §:n muutosta ja siirtymäaikaa koskeva keskeinen lausuntopalaute

Lausunnoissa on esitetty huoli, että kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimus syrjii pieniä kuntia, ja hyvinvointialueita, joilla ei ole taloudellisia tai toiminnallisia mahdollisuuksia kasvattaa omistusosuuksiaan 10 prosenttiin, ja näin muutos johtaisi tällaisten omistajien putoamiseen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Erityisen alttiita muutoksille olisivat sellaiset pienet kunnat, joiden maantieteellinen sijainti ja etäisyys suuremmista kaupunkikeskittymistä lisää negatiivisia vaikutuksia erityisesti paikkaan sidottujen palvelujen hankinnassa. Lisäksi on esitetty huoli kilpailuttamista koskevasta resurssi- ja osaamispulasta, erityisesti pienissä kunnissa. Edelleen lausunnoissa on katsottu, että muutokseen tarvittaisiin pidemmät voimaantulo- ja siirtymäajat.

Seuraavassa esitetään vastauksia näihin huolenaiheisiin siltä osin, kun asiaa ei ole jo käsitelty edellä talousvaliokunnan esittämiin kysymyksiin annettujen vastausten yhteydessä.

3.2 Tarvittava resursointi ja saatavilla oleva tarjonta

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 vakioituja palveluita avoimilla markkinoilla, mikä voi parantaa paikallisten 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. Liitteenä olevan kustannusselvityksen mukaan

Edelleen 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 (ICT-palvelut sekä henkilöstö-, talous- ja hallintopalvelut), arvioidaan negatiivisten vaikutusten olevan selvästi vähäisempi.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kilpailuttamispalvelu ei ole paikkaan sidottua. Näissä palvelussa on kehittyneet markkinat, paljon tarjontaa, vapaata kapasiteettia, ja toimiva kilpailu. Koska käsillä oleva muutosehdotus sekä vireillä oleva hankintadirektiivien muutos ovat laajasti tiedossa, on oletettavaa, että markkinoille tulee vielä lisää hankintaosaamisen tarjontaa.

Suuremmilla kunnilla ja hyvinvointialueilla on vakiintuneesti omat kilpailutukseen erikoistuneet yksiköt, vaikka ne jossain määrin ostavatkin palvelua myös ulkopuolelta tasoittamaan mahdollisia ruuhkatilanteita ja avustamaan mutkikkaimmissa hankinnoissa. Hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu, että pienimpien kuntien ei ole tarpeellista palkata hankintajuristeja tai muita asiantuntijoita, vaan ne voivat ostaa näitä tukipalveluja tarpeensa mukaan. Kunnat voivat myös tehdä hankintoja yhteistyössä hankintarenkaina, mikä on jo nyt vakiintunut tapa toimia, ja tällöin käyttää hyödyksi yhteisiä resursseja. Joissakin tapauksissa yhteishankintoja tehdään suurten hankintarenkaiden toimesta yhdessä. Nämä tekijät lieventävät esityksen vaikutuksia merkittävästi.

3.3 Käänteiset ja in-house sisters -hankinnat

Lausunnoissa esitettiin huolenaiheita käänteisistä ja sisar sidosyksikköhankinnoista, ja niitä koskevasta hankintalain 15 §:n 6 momentin tulkinnasta.

Hankintadirektiivin ja siitä oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan käänteisiä ja in house sisters -hankintoja koskevaa poikkeusta ei ole ulotettu koskemaan niitä sidosyksiköitä, joissa on useampi omistaja.[3] Poikkeuksen ulottamisesta keskusteltiin direktiivejä valmisteltaessa, joten rajaus on tehty tarkoituksella. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen 9/2025 mukaan käänteiset sidosyk-

[3] Sue Arrowsmith: Law of Public and Utilities Procurement, Sweet and Maxwell 2014, s. 503. ja Willem A. Janssen: Public Procurement Law & Self-organisation: A Nexus of Tensions & Reconciliations, The Hague: Eleven Publishers 2018, s. 196-199.

sikköhankinnat ja in-house sisters -hankinnat eivät ole mahdollisia, jos sidosyksiköllä (tai sidosyksiköillä) on useampi omistaja.[4] Asiasta on tuolloin tiedusteltu myös Euroopan komission näkemystä, joka on vastauksessaan todennut, etteivät käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters hankinnat ole tällaisessa tilanteessa mahdollisia.[5]

3.4 Siirtymäaika

Ehdotetun muutoksen voimaantulo on porrastettu erityisesti sidosyksikön omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen osalta.

Vähimmäisomistusvaatimus vaikuttaa myös olemassa oleviin hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden välisiin sopimuksiin. Nykyiset sopimukset on irtisanottava päättymään esitetyn määräajan 30.6.2027 loppuun mennessä, jos vähimmäisomistusosuus ei täyty. Vaatimus tulee kuitenkin voimaan vaiheittain. Hankintayksikkö voi tehdä sidosyksikkönsä kanssa uusia määräaikaisia sopimuksia vielä yhden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen, jotta palveluiden jatkuvuus voidaan turvata siirtymävaiheessa.

Terveyspalvelujen toimialalla muutoksen voimaantuloaika on osin pidempi. 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 1.10.2029 lukien. 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. Perustietotekniikan palveluita ovat muun muassa työntekijöiden laitteet, mobiililiittymät ja toimisto-ohjelmistot ja näille tarjottava tuki sekä tietoturvapalvelut.

Ehdotus sisältäisi myös mahdollisuuden hyödyntää olemassa olevia sidosyksikkönsä kanssa tehtyjä sopimuksia 30.6.2030 saakka. Poikkeus olisi yleinen ja toimialasta riippumaton. Pidempää siirtymäaikaa voitaisiin siten hyödyntää myös terveystoimen toimialalla. Esimerkkinä tällaisista olisi sosiaali- ja terveydenhuollon potilastietojärjestelmät, mutta määritelmä kattaisi vastaavat kriittiset järjestelmät myös muilla toimialoilla. Poikkeaminen olisi mahdollista myös silloin, jos sopimuksen en-

[4] Asianajotoimisto Mäkitalon muistio 2.7.2021 s. 28.
[5] HE 2/2026 vp s. 17–18.

nenaikainen päättäminen voisi vaarantaa kyberturvallisuuden. Irtisanomisen vaikutusten arvioinnissa voitaisiin huomioida esimerkiksi sopimuksen koko sopimuskauden pituus, sopimustoimittajan vaihtamisesta ja toiminnan käyttöönotosta aiheutuvat kustannukset sekä jäljellä oleva sopimuskausi.

3.5 Kustannusvaikutukset

Lausunnoissa esitetty huoli sidosyksiköiden omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksesta aiheutuvan 1–2 miljardin euron muutoskustannukset. Skaalaetujen menetyksen ja markkinoiden ylikuumenemisen myötä lausunnon antajat esittävät palvelujen hintojen nousevan. Hallituksen esityksessä muutoskustannusten arvioidaan olevan kuitenkin olevan noin 450 miljoonaa euroa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion[6] mukaan sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevan lakimuutoksen aikaansaama kilpailun lisääntyminen toisi julkiselle sektorille arviolta 37–74 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Seitsemän vuoden kuluttua säästöt olisivat 185–370 miljoonaa euroa, kun säästöjä arvioidaan alkavan syntyä noin kahden vuoden kuluttua säädösmuutoksen voimaantulosta. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvioinut muutoksen lisäävän hankintayksiköiden kilpailutuskuluja muutamalla miljoonalla eurolla vuosittain.

Arvion mukaan uudistuksen takaisinmaksuaika julkisen talouden kannalta olisi 8–14 vuotta. Tällä tarkoitetaan aikaa, jona hankintayksiköt saavat katettua kilpailun lisääntymisestä koituvilla kustannussäästöillä sidosyksiköihin kohdistuvat muutoskustannukset. Muutoskustannusten määrän arvioon sisältyy kuitenkin olennaisesti epävarmuutta. Lisäksi on mahdollista, että uudistuksen takaisinmaksuaika voi olla vielä lyhyempi, mikäli muutoskustannukset osoittautuvat arvioitua pienemmiksi. Vastaavasti siinä tilanteessa, jossa sidosyksikköjen toimintaa ei vapaudukaan markkinoille, vaan toimijat muodostavat ainoastaan entistä pienempiä sidosyksiköitä, voi olla, että muutoksen vaikutus julkiseen talouteen jää pysyvästi negatiiviseksi. Todennäköistä on, että osa toiminnoista siirtyy markkinoille ja vastaavasti osa toiminnoista tuotetaan pienempiä sidosyksiköitä käyttäen. Takaisinmaksuaikaa koskevassa arviossa ei ole huomioitu muita kilpailun lisääntymisestä koituvia dynaamisia ja välillisiä kansantaloudellisia hyötyjä tai hyötyjä, jotka liittyvät esimerkiksi mahdollisten toimittajalukkojen purkautumiseen. Tällaisten hyötyjen huomioiminen lyhentää takaisinmaksuaikaa arvioidusta.

Hankintayksiköille aiheutuvien kustannusten voidaan arvioida kuitenkin tasaantuvan pitkällä aikavälillä ja hyötyjä arvioidaan saatavan keskipitkällä aikavälillä markkinatarjonnan kehittyessä sekä hankintayksiköiden hankintaosaamisen kehittyessä. Muutoksen negatiivisia vaikutuksia voidaan pienentää tekemällä sopimusperusteisesti yhteishankintoja (hankintarengas), yhteishankintayksiköiden kilpailuttamien sopimusten ja dynaamisten hankintajärjestelmien käyttämisellä sekä hankintaohjeistusta ja malleja kehittämällä esimerkiksi Hankinta-Suomi toimenpideohjelman puitteissa. Kustannusvaikutuksia pyritään lieventää myös riittävällä siirtymäajalla, joka toteutetaan siten, että sidosyksiöiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus tulee voimaan vaiheittain.

[6] Tutkimus 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutuksesta sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024). https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-02-sidosyksikkomarkkina-versio-9-2024.pdf.

3.6 Rahoitusvaje ja 15 §:n kustannusvaikutusten korvaaminen

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on esitetty vaatimus sidosyksikköjen omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksesta kunnille ja hyvinvointialueille aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisesta hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä niiden mahdolliset laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai vaihtoehtoisesti purkamalla muita olemassa olevia velvoitteita.

Tarkasteltavana olevan kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuuden osalta on huomioitava, että sekä työ- ja elinkeinoministeriö että valtionvarainministeriö ovat katsoneet, että kyseistä kymmenen prosentin osuutta ei ole katsottu hallitusohjelman tarkoittamaksi ”kunnille asetettavaksi uudeksi tehtäväksi tai velvoitteeksi”. Ministeriöiden tulkinta perustuu näkemykseen, jonka mukaan kyseessä on pikemminkin olemassa olevan sääntelykehyksen sisäinen tarkistus tai teknisluonteinen täsmennys, joka ei asiallisesti laajenna kuntien lakisääteistä tehtäväkenttää tavalla, joka laukaisisi *hallitusohjelman* mukaisen täysimääräisen kompensaatiovelvollisuuden.

3.7 15 §:n muutoksen perustuslainmukaisuuden arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat säätää kansallisia rajoituksia sidosyksiköiden käytölle, kun tähän on hyväksyttävät oikeuttamisperusteet.

Perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon suoja ei ole rajoittamaton. Perustuslaki-valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että itsehallintoa voidaan lailla rajoittaa, kun rajoitukselle on painava yhteiskunnallinen peruste eikä se puutu itsehallinnon ydinalueeseen. Julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvoitteet kuuluvat jo nykyisin lailla säädettyihin itsehallintoa rajoittaviin velvoitteisiin eikä ehdotetussa muutoksessa ole kyse kunnille tai hyvinvointialueille asetettavista lisävelvoitteista. Lisäksi lainvalmistelun yhteydessä on arvioitu, että ehdotettu sääntely on sopusoinnussa hankintadirektiivin ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Vaikka ministeriö katsoi hallituksen esityksessä esitetyn sidosyksiköiden omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen olevan ongelmaton perustuslain kannalta, ei perustuslakivaliokunta ole aiemmin ottanut kantaa siihen, voidaanko esitetyn kaltaista, kunnan sidosyksikköhankintoja kuvatulla tavalla rajoittavaa sääntelyä pitää perustuslain 121 §:n mukaisena.

Perustuslakivaliokunta katsoi antamassaan lausunnossa PeVL 17/2026 vp, että 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.

Valiokunta katsoi, 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. Lisäksi 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).

Hyvinvointialueisiin kohdistuessa valiokunta katsoi, että ehdotettu sääntely on 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.

Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 17/2026 vp, että perustuslain 121 §:stä ei siten johdu estettä käsitellä hankintalain muuttamista koskeva lakiehdotus tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

3.8 Vaihtoehtoiset keinot hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi 15 §:n osalta

Valiokunnalle esitetyissä lausunnoissa esitetty, että sidosyksiköiden omistusta koskevan vähimmäisosuuden tulisi olla matalampi tai vaatimuksesta tulisi luopua kokonaan. Lisäksi lausunnon antajat ovat esittäneet sidosyksiköiden ulosmyyntiä koskevan osuuden nostamista hankintadirektiivin sallimaan 20 prosenttiin.

Ehdotuksen valmistelutyössä arvioitiin, että hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää riittävän selkeää ja vaikuttavaa rajaa, jotta markkinoille avautuva potentiaali olisi merkityksellinen. Valmistelussa tarkasteltiin vaihtoehtoja, joilla olisi voitu pienentää muutoksesta aiheutuvia lyhyen aikavälin negatiivisia vaikutuksia. Tarkastellut vaihtoehtoiset mallit olisivat perustuneet esimerkiksi kunnan asukaslukuun tai maantieteelliseen sijaintiin. Tällaisten kriteerien todettiin kuitenkin johtavan ongelmallisiin rajankäyntitilanteisiin ja kuntien väliseen epätasa-arvoon. Esimerkiksi vähäinen ero asukasluvussa tai sijainti tietyn maakuntajärjestelyyn perustuvan rajan puolella olisi voinut asettaa kunnat täysin erilaiseen asemaan sidosyksikköjen hyödyntämisessä. Yhdenmukaisen vähimmäisomistusosuuden katsottiin sen sijaan olevan yhdenmukainen kaikille hankintayksiköille ja luovan oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta. Sen on katsottu olevan hallinnollisesti selkein ja läpinäkyvin tapa asettaa rajaus.

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ehdotettu kymmenen prosentin raja on arvioitu oikeasuhtaiseksi ja vähemmän rajoittavaksi keinoksi kuin valmistelussa esillä olleet vaihtoehtoiset ratkaisut. Valmistelussa arvioitiin muun muassa 12,5 prosentin (vastaa enintään kahdeksaa omistajaa) ja 20 prosentin (vastaa enintään viittä omistajaa) vähimmäisomistusosuuksia. Alhaisemman, esimerkiksi viiden prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen, ei arvioitu olevan riittävä muuttamaan nykyisiä sidosyksikkörakenteita tavalla, joka tosiasiallisesti edistäisi hallitusohjelman tavoitetta kil-

pailun lisäämisestä ja markkinoiden toimivuuden parantamisesta, ja parantaisi erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tarjota hyödykkeitä julkiselle sektorille. Alhaisempi omistusosuusraja ei muuttaisi olennaisesti nykytilaa, jossa sidosyksikkörakenteita käytetään laajasti markkinoiden sulkemiseen.

Lisäksi ehdotettua sääntelyä on pidetty välttämättömänä, koska ei-lainsäädännölliset toimenpiteet, kuten informaatio-ohjaus eivät ole olleet vaikutuksiltaan riittäviä. Kireämmät rajat olisivat todennäköisesti vapauttaneet markkinoille merkittävästi enemmän tuotantoa ja edistäneet markkinoiden toimivuutta tehokkaammin, mutta niiden katsottiin muodostuvan erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien yhteistyöedellytysten kannalta liian rajoittaviksi.

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 edesauttaa erilaisten yhteistyömuotojen toteutumista.

Ulosmyyntirajan nostaminen 20 prosenttiin ei ministeriön näkemykseen vastaisi pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan ulosmyynnin raja yhtenäistetään enintään viiteen prosenttiin.

4 LAUSUNNOISSA ESITETYT SISÄLLÖLLISET MUUTOKSET

4.1 Aluksi

Lausunnoissa on tehty useita konkreettisia ehdotuksia hankintalain sekä ehdotetun hallituksen esityksen säännösehdotusten muuttamiseksi. Ne ovat pääsääntöisesti sisällöltään sellaisia, että hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti kukin ehdotus edellyttäisi asian tarkempaa selvittämistä, vaikutusarviointia ja poliittista päätöksentekoa sekä julkista lausuntokierrosta. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustuessa hallitusohjelmaan ja poliittisiin linjauksiin työ- ja elinkeinoministeriö ei voi ottaa kantaa muihin ehdotettuihin muutoksiin. Näitä ehdotuksia tulisi arvioida erikseen perusteellisesti myöhemmin.

4.2 Sidosyksikkösääntelyn soveltamisala ja laajuus

Lausunnoissa on esitetty sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen tehtäviä poikkeuksia, ja että erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen pienet kunnat sekä sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat sidosyksiköt sekä sidosyksikköinä toimivat alueelliset kehitys- ja matkailunedistämisyhtiöt rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle.

Valmistelun yhteydessä edellä mainituista rajauksista, sekä siitä, mihin prosentuaalinen rajaus asetettaisiin, keskusteltiin. Lausunnoissa esitettiin lisäksi, että valtakunnallista laissa säädettyä palvelua koskeva poikkeus, joka soveltuisi enintään miljoonan euron liikevaihdon yhtiöihin, muutettaisiin siten, että liikevaihtoraja korotettaisiin 15 miljoonaan euroon, ja soveltamisalaan ulotettaisiin myös yleishyödylliset palvelut. Näin esimerkiksi Waltti Solutions Oy sekä kunnalliset ja alueelliset elinkeino- ja kehitysyhtiöt pääsisivät poikkeuksen piiriin.

Valmistelun aikana 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.

4.3 Markkinakartoitus 65 §

Eräät lausunnonantajista kuten Software Finland ry ja Teknologiateollisuus ry ovat esittäneet, että markkinakartoitus säädettäisiin pakolliseksi kaikkiin vähintään kansallisen kynnysarvon suuruisiin hankintoihin. Lisäksi on esitetty, että hankintalaissa määriteltäisiin markkinavuoropuhelun sisältö erotukseksi markkinakartoituksesta. Asiasta keskusteltiin myös hankintalakityöryhmässä.

Ministeriö toteaa, että markkinakartoitus on hankintamenettelyä edeltävä, hankinnan valmistelua koskeva vapaaehtoinen vaihe. Markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu termeillä ei ole erillisiä oikeudellisia sisältöjä eikä tarkkaa eroa, vaan niiden sisältökäsitykset ovat syntyneet kansallisessa käytännössä, ja voivat osin poiketa toisistaan. Markkinakartoitukset eri muodoissaan ovat jo nykyisin laajasti käytössä.

Hallituksen esityksessä ja voimassa olevassa hankintalaissa markkinakartoituksella tarkoitetaan sen kaikenlaisia muotoja, myös markkinavuoropuheluksi nimitettyjä muotoja. Kukin hankintayksikkö arvioi markkinakartoituksen hyödyllisyyden ja sopivan toteutustavan kulloisenkin hankinnan ja lähtökohdista. Lisäksi hankintayksiköt arvioivat itse, miten ne huomioivat markkinakartoituksen tuloksia tarjouskilpailuja valmistellessaan.

Valmistelussa on katsottu, että ei ole tarkoituksenmukaista eriyttää näitä termejä, eikä kehittää niille sisältöjä, joilla olisi oikeudellista merkitystä ja jotka voisivat johtaa tulkintakysymyksiin. Ministeriö viittaa myös Suomen Asianajajat ry:n esiin nostamaan huoleen siitä, että markkinakartoitukseen velvoittaminen voi osaltaan lisätä riskiä kilpailulain ja unionin perussopimuksen vastaiselle elinkeinonharjoittajien yhteistyölle tai syrjiville käytännöille.

4.4 Hankintojen jakaminen osiin 75 § ja jakamattomuudesta valittaminen 146 § 2 momentti

Markkinaoikeuden ja Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n lausunnoissa on esitetty muutoksia ja tarkennuksia hankintojen jakamisesta osiin ja jakamattomuudesta valittamisesta, mukaan lukien valitusajan rajoittamisesta.

Nykyisen tulkinnan mukaan hankintayksiköillä on harkintavaltaa kilpailuttaa hankintansa niin suurina kokonaisuuksina ja eri osien yhdistelminä, kuin ne haluavat, tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Tämä voi kuitenkin sulkea tarjoajia kilpailujen ulkopuolelle, ja pahimmillaan ohjata hankinnan kokonaisuudessaan tietylle yritykselle.

Ministeriön näkemyksen mukaan kysymys olisi samalla tavoin tarjouspyynnön sisällöstä valittamisesta, kuin nykyisinkin on mahdollista tehdä. Valittajana voisi olla esimerkiksi potentiaalinen tarjoaja, joka olisi kiinnostunut osallistumaan hankintaan, mutta ei voi sitä tehdä, koska kilpailutus tehdään yhtenä suurena kokonaisuutena.

Valituksen kohteena olisi tarjouspyynnön sisältö, ja valitus hankinnan jakamatta jättämisestä eli tarjouspyynnön sisällön johdosta tulisi tehdä tarjousajan kuluessa, jos elinkeinonharjoittaja katsoo, että se olisi voinut osallistua hankintaan, jos se olisi jaettu osiin. Tarkoitus ei kuitenkaan ole säätää siitä, millä tavoin hankinta tulisi jakaa osiin. Siten tarkoituksena ei ole, että osiin jakamisen tapa muodostaisi itsenäisen

valitusperusteen. Ministeriö katsoo, että kilpailutavoite sekä kaikilta hankintamenettelyiltä vaadittava tarjoajien avoin ja tasapuolinen kohtelu ja suhteellisuuden vaatimus riittävät ohjaamaan hankintojen jakamista.

5 ESITYKSEN PYKÄLIIN JA PERUSTELUIHIN EHDOTETTAVAT TEKNISET KORJAUKSET JA TARKENNUKSET

5.1 Aluksi

Seuraavassa esitetään tehtäväksi eräitä teknisiä korjauksia ja tarkennuksia pykäliin ja perusteluihin valiokuntaan toimitettujen näkemysten ja kokonaisarvion pohjalta. Lisäysehdotukset on merkitty lihavoituna ja alleviivattuna, poistoehdotukset yliviivattuna.

5.2 Sidosyksikkösäännös 15 §:n 2 ja 6 momentti

Ministeriö ehdottaa seuraavia teknisiä muutoksia tehtäväksi hankintalain 15 §:ään ja sen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Markkinaoikeus ja Suomen Kuntaliitto ry ovat esittäneet lausunnoissaan, että lain tasolla säädettäisiin tarkemmin siitä, että sidosyksikköjen omistusosuusvaatimus koskee vain osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy myös Suomen Kuntaliitto ry:n näkemykseen koskien tytär- ja osakkuusyhtiöitä koskevan muotoilun tulkinnanvaraisuudesta, ja ehdottaa muotoiluksi seuraavaa:

Hankintalain 15 §:n 2 momenttiin esitetään tehtäväksi seuraavat muutokset.

— — —

2 mom. Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, edellytyksenä **osakeyhtiömuotoisen** sidosyksikön käytölle on, että ~~hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä~~ **hankintayksiköllä** on vähintään kymmenen **prosentin suora omistusosuus sidosyksiköstä**. ~~prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä~~.

— — —

Lausunnoissa on myös esitetty, että 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty tarkentava tulkinta 6 momentin säännöksestä koskien käänteisistä sidosyksikköhankintoja ja sisarhankintoja tulee saattaa lain tasolle. Voimassa olevan lain sanamuoto on osoittautunut käytännössä tulkinnanvaraiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää 15 §:n 6 momenttia muutettavaksi seuraavalla tavalla:

— — —

Tätä lakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen **yksin** määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai saman hankintayksikön **yksinomaisessa** määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä.

— — —

5.3 Hankintojen ilmoittaminen hankintalain 58 § ja erityisalojen hankintalaki 62 §

Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää lausunnossaan, että on perusteltua, että hankintalain 58 §:n selkeytetään siten, että lainkohdassa mainittaisiin nimenomainen velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös suorahankinnoista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto

esittää lisäksi harkittavaksi vastaavaa täsmennystä myös erityisalojen hankintalain (1398/2016) 62 §:ään.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston **ehdotus erityisalojen hankintalain 62 §:n muuttamisesta hankintalakia vastaavasti on perusteltua ja esittää valiokunnalle asian korjaamista tältä osin**.

5.4 71 § Hankinnan kohteen kuvaus

Hansel Oy esittää lausunnossaan, että **71 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa** on teknisluonteista virhe. Hansel esittää, että kyseisen pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan toimittajan poissulkemisen ohella myös palvelujen, laitteiden ja tuotteiden poissulkemiseen (s. 99, viimeinen kappale). Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa vastineessa, että Hansel Oy:n esittämä havainto yksityiskohtaisten perustelujen osalta on oikea, sillä kyseisessä kohdassa tarkoitetaan hankintalainsäädännön logiikan mukaisesti **tarjouksen poissulkemista**, jos tarjotut palvelut, laitteet tai tuotteet eivät täytä tarjouspyynnössä asetettuja vaatimuksia. Näin ollen ministeriö esittää, että valiokunta huomioi esitetyn mietinnössään.

5.5 Alihankkijoiden vaihtaminen 78 §

Hansel Oy esittää, että alihankkijoiden vaihtamista koskevassa ehdotuksessa on virhe viitattaessa lain 80 § ja 81 §:ään arvioitaessa alihankkijoiden soveltuvuusvaatimusten täyttymisessä. Hansel Oy esittää lausunnossaan, että *kun hankintalain 80 ja 81 §:ssä säädetään ehdokkaan ja tarjoajan poissulkemisesta, ja kun 78 §:n alun perusteella poissulkemisen sijaan alihankkija tulee vaihtaa, alihankkijaan ei voida noudattaa, mitä 80 ja 81 §:ssä säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta.*

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että 80 §:n 5 momentti sekä 80 §:n 3–5 momentti sääntelevät sitä määräaikaa, jolloin poissulkemiseen velvoittavan rikoksen, laiminlyönnin tai teon on tullut tapahtua. Nämä määräajat koskevat myös alihankkijoita. Näin ollen ministeriö esittää, että ehdotetun 78 §:n sanamuoto viimeisen virkkeen osalta muutetaan seuraavasti:

> *Alihankkijaan sovelletaan tällöin lisäksi, **mitä 80 §:n 5 momentissa ja 81 §:n 3–5 momentissa säädetään**.*

5.6 Tarjoajien poissulkemisperusteiden todentaminen 88 §

Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Rakennusteollisuus ry ovat esittäneet lausunnossaan, että työryhmävaiheessa valmistelussa ollut 88 § ehdotusta, jossa esitettiin vakuutuksen toimittamista vaihtoehtona oikeusrekisterikeskuksen rikosrekisteriotteelle tarjoajien pakollisten poissulkemisperusteiden todentamiseksi, lisättäisiin käsiteltävänä olevaan esitykseen. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kyseisestä ehdotuksesta luovuttiin lausuntokierroksen jälkeen poliittisten linjausten johdosta.

5.7 Kansallisiin hankintoihin sovellettavat säännökset 99 §

Elinkeinoelämän Keskusliitto ry ja Suomen Kuntaliitto ry ovat esittäneet, että 99 §:n kansalliset kynnysarvot ylittävissä, sosiaali- ja terveyspalvelu- ja muiden erityisissä palveluhankinnoissa tulisi voida soveltaa, mitä hankintalain 78 § ja 92 §:ssä säädetään alihankkijoissa ja voimavarayksiköistä.

Lisäksi korkein hallinto-oikeus on valiokunnalle antamassaan vastineessa tuonut esille, että ehdotetun 99 §:n 3 sanamuoto ei vastaa täysin kyseisen momentin yksityiskohtaisia perusteluja.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy korkeimman hallinto-oikeuden, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:n ja Suomen Kuntaliitto ry:n näkemyksiin hankintayksiköiden 78 § ja 92 §:n soveltamisesta myös kansalliset kynnysarvot ylittäviin, sosiaali- ja terveyspalvelu- ja muiden erityisiin palveluhankintoihin sekä hankintayksiköiden ilmoittamisvelvollisuuden lisäämisestä itse pykälätekstiin. Ministeriö ehdottaa, että valiokunta huomioi 99 §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perusteluja osalta seuraavaa:

> Sen lisäksi mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, tämän luvun mukaisiin hankintoihin voidaan lisäksi soveltaa 65 §:n markkinakartoitusta**, 77 § alihankkijoita ja 78 § alihankkijoiden vaihtamista, 92 § ryhmittymiä ja voimavarayksiköitä sekä** poikkeuksellisen alhaista tarjousta koskevia säännöksiä, **jollei hankintayksikkö toisin hankinta-asiakirjoissa ilmoita.**

5.8 Hankintojen ilmoittaminen 101 §

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tuonut lausunnossaan esille, että esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että hankintasopimuksen muuttamista koskevaan ilmoittamiseen sovelletaan, mitä voimassa olevan hankintalain 101 §:ssä säädetään. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että voimassa olevan hankintalain 58 §:n mukaan hankintayksikön on julkaistava sopimusmuutosilmoitus lain 136 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuista muutoksista (lisätyöt- ja palvelut sekä ennakoimattomat olosuhteet).

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy Kilpailu- ja kuluttajaviraston huomioon ja toteaa, että tarkoituksena on se, että kansallisista sopimusmuutoksista ei tarvitse julkaista sopimusmuutosilmoitusta. Ministeriö jättää valiokunnan harkittavaksi, olisiko 101 §:n perusteluja syytä täsmentää Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämän mukaisesti.

5.9 Yhden tarjouksen tilanne – hankinnan keskeyttäminen 125 § ja uusi kilpailu

Suomen Asianajajat ry ja markkinaoikeus ovat esittäneet, että hankinnan keskeyttämisestä poikkeamista koskevaa erityisen painavaa syytä tulisi perusteluissa tarkentaa.

Ministeriö ehdottaa, että valiokunta huomioi 125 §:n yksityiskohtaisten perusteluja osalta seuraavaa:

> Hankinnan uudelleen kilpailuttamisesta voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä. Erityisen painavana syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että hankinnan kohde on niin vaativa tai luonteeltaan tai kooltaan muutoin sellainen, että kyseistä tarjontaa on vain hyvin rajoitetusti. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi hankittaessa innovatiivisia ratkaisuja. **Erityisen painava syy voisi perustua myös sektorisääntelyn, kuten esimerkiksi EU:n nettonollateknologia-asetuksen asettamiin vaatimuksiin, joiden vuoksi kilpailua on rajoitetusti. Tällöin kilpailun uusiminen ei todennäköisesti toisi lisää tarjouksia**. Rajoitettu tarjonta ei kuitenkaan saisi perustua siihen, että hankinnan kohde tai siihen sovellettavat sopimusehdot on keinotekoisesti määritelty siten, että ne perusteettomasti rajoittavat kilpailua.

5.10 Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan 12 luvun kumoaminen ja 108 §

Eräät lausunnonantajat ovat esittäneet, että ehdotuksesta 12 luvun kumoamisesta tulisi luopua. Erityisesti on esitetty, että palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottamista koskevan 108 §:n sisältö ei olisi täysin päällekkäinen järjestämislain säännösten kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu seuraavaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan 108 §:n säilyttäminen ei olisi tarpeen, mutta esittää, että mikäli talousvaliokunta katsoo, että nimenomainen hankintalain 108 §:n sisällön säilyttäminen hankintalaissa on tarpeen sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi, **voitaisiin palvelujen käyttäjien tarpeista huomioiminen säätää lain kansallisia hankintoja koskevassa 11 luvussa**. Kansallisia hankintoja koskevaa 11 lukua esitetään jo muutettavan vastaamaan 12 luvun kumoamista.

Hankintalain 108 §:n ja erityisalojen hankintalain 99 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään.

Lisäksi näissä hankinnoissa on otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pitkäkestoisia hoitoja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määriteltävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Hankintalain 108 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen laadusta ja saatavuudesta. Pykälän alkuperäisenä tarkoituksena on ollut varmistaa, että hankintayksiköt ottaisivat esitetyt laatu- ja saavutettavuustekijät huomioon sosiaali- ja terveyspalveluja kilpailuttaessaan. Nykyisin sekä hyvinvointialueiden että palveluntuottajien velvollisuuksista säädetään kattavasti ja huomattavasti hankintalakia tarkemmin sektorikohtaisessa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetun lain 3 luvussa, vanhuspalvelulaissa, vammaispalvelulaissa, terveydenhuoltolaissa, sekä laissa potilaan asemasta ja oikeuksista.

Sektorilainsäädäntö sisältää myös sellaisia velvoitteita, joita hankintalakiin ei sisälly. Näistä voidaan mainita esimerkiksi sekä tilaajaa että palveluntuottajaa koskevat osaamistaso- ja resurssivaatimukset, sekä sopimusehtoja sopimusten seuran-taa koskevat vaatimukset. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kumottaville säännöksille ei ole enää tarvetta hankintalaissa. Hankintayksiköiden tulee sosiaali- ja terveyspalveluita hankkiessaan noudattaa hankintalain lisäksi myös sektorilainsäädännön vaatimuksia. Hankintalain 12 luvun säännösten kumoaminen on perusteltua myös siksi, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voi saattaa palvelun laatuun kohdistuvaa valitusta, vaan niiden osalta noudatetaan sektorikohtaista sääntelyä.

Hallitusohjelman kirjaus siitä, että elämänmittaisissa palveluissa tulee huomioida palveluiden jatkuvuus, toteutuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain sekä vanhus- ja vammaispalvelu-lainsäädännön ja muun erityislainsäädännön ehtojen mukaisesti. Kirjauksella on liittymä hankintalain 108 §:n velvoitteeseen laadun huomioimisesta hankinnoissa. Uusi vammaispalvelulaki tuli voimaan 1.1.2025. Myös sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevaa lakia on tarkoitus uudistaa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo tältä osin, että hankintalain 108 §:n mukainen laatuvaatimuksia koskeva säännös voitaisiin tarvittaessa huomioida sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvastuulla olevassa lainsäädännössä, mutta ei näe estettä säännöksen sisällyttämistä hankintalain 11 lukuun.

5.11 Seuraamukset 154 §:n 3 momentti, yksityiskohtaiset perustelut

Markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat kiinnittäneet huomiota 154 §:n 1 momentin 5–7 kohdissa säädettyjen seuraamusten laajentamiseen EU-kynnysarvon alittaviin rakennusurakoihin 3 momentissa, ja muutoksen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että sääntelyssä ei ole kysymys Suomen

Kuntaliitto ry:n lausunnossa esitetyn mukaisesta teknisestä virheestä. Kyseisiä seuraamuksia ei ole tarkoitus rajoittaa vain Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä vireille tuleviin asioihin markkinaoikeudessa.

Markkinaoikeuden lausunnossa esitetyn johdosta työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että 154 §:n 3 momentin **yksityiskohtaisia perusteluja** täydennetään alla olevan mukaisesti:

> **154 §. Markkinaoikeuden määräämät seuraamukset.** Pykälän 3. momenttia muutettaisiin siten, että markkinaoikeus voisi määrätä tehottomuusseuraamuksen **tai** seuraamusmaksun**,** taikka lyhentää hankintasopimuksen sopimuskautta myös kansalliset kynnysarvot ylittävissä rakennusurakoissa. **Kansallisen kynnysarvon ylittävien ja EU-kynnysarvon alittavien rakennusurakoiden euromääräinen arvo voi olla suuri. Rakennusurakoiden kansallisen kynnysarvon voidaan katsoa olevan samaa suuruusluokkaa tavara- ja palvelu-hankintojen EU-kynnysarvon kanssa (noin 150 000 tai 221 000 euroa), ja EU-kynnysarvo vuonna 2026 on 5 404 000 euroa.** Muutos vastaisi **myös** ehdotetun lain 141 §:n esitettyä muutosta.

5.12 Vesihuoltolain 4f §

Markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat vastineissaan esittäneet, että vesihuoltolakiin esitetty muutosehdotus tulisi tehdä hankintalaissa. Ministeriö toteaa, että ehdotetussa muutoksessa on kyse yksittäisestä sektorisäännöksestä. Ministeriö tunnistaa markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esiintuoman haasteen sääntelyn pirstoutumisesta, mutta esittää näkemyksenään, että EU lähtöinen sääntelykehitys on johtamassa tilanteeseen, jossa hankintaliitännäisiä säännöksiä säädetään lukuisissa eri sektorisäännöksissä. Nämä säännökset voivat liittyä sekä hankintamenettelyyn että hankinnan kohteelle asetettuihin vaatimuksiin. Ministeriö näin ollen toteaa, että hankintalain ja erityisalojen hankintalain soveltamisen selkeyden vuoksi on tarkoituksenmukaista, että vesihuoltoa koskeva poikkeus säädetään vesihuoltolaissa.

Vesihuoltolain uudistus tuli voimaan 1.1.2026. Uudistetussa vesihuoltolaissa säädetään vesihuollon ja vesihuoltolaitoksen määritelmistä ja toiminnasta, sekä muun muassa vesihuoltolaitoksen toiminta-alueista ja niiden hyväksymisestä. Edellä olevan ja lausunnoissa esitetyn perusteella työ- ja elinkeinoministeriö esittää vesihuoltolain **4f §:n perustelujen muuttamista** seuraavalla tavalla:

> Vesihuoltolakiin lisättäisiin uusi 4 f §, jossa säädettäisiin poikkeus Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 15 §:n 1 momentin mukaiseen sidosyksikön kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimukseen. ~~Suurin osa vesihuollosta kuuluu erityisalojen hankintalain soveltamisalaan, jolloin vesihuollon sidosyksiköihin ei sovelleta kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimusta. Sen sijaan yksinomaan jäteveden tai huleveden poisjohtaminen tai käsittely ei kuulu erityisalojen hankintalain soveltamisalaan, vaan niiden hankintoihin sovelletaan hankintalakia. Näin ollen hankintalakiin ehdotettu sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimus kohdistuisi ilman poikkeussäännöstä yksinomaan jätevesihuoltoa tai huleveden viemäröintiä harjoittaviin vesihuoltolaitoksiin ja tukkuvesihuoltolaitoksiin.~~
>
> Vesihuolto on kuntien järjestämisvastuulle kuuluva kriittinen infrastruktuuripalvelu, **jota hoidetaan kiinteän vesi- ja jätevesiverkoston ja vesihuoltolaitosten välityksellä**. Vesihuolto on myös luonnollinen

monopoli, joten sen järjestämisessä ei ole kilpailua. Näin ollen sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei vesihuollossa lisäisi vähimmäisomistusvaatimuksella tavoiteltavaa kilpailua tai kustannustehokkuutta hankinnoissa. On lisäksi vesihuoltotoimialan kannalta selkeä ~~ja yhdenmukainen~~ ratkaisu, että ~~myös yksinomaan jäte-vesihuollosta tai huleveden viemäröinnistä huolehtivat sidosyksiköt~~ ~~rajataan muun~~ vesihuol~~lon tapaan~~ **vesihuolto rajataan hankintalain 15 §:n mukaisen** sidosyksikön vähimmäisomistusosuusvaatimuksen soveltamisen ulkopuolelle.

LIITE Lisäselvitys 24.4.2026