Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Kuntien omaisuudensuoja osana itsehallinnon suojaa

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan yksioikoisesti, että omaisuudensuoja ei koske valtiota, kuntia eikä hyvinvointialueita, eikä niiden konserniyhtiöitä. Asia ei kuitenkaan ole aivan näin yksinkertainen. Kun asia on periaatteellisesti tärkeä, sitä on syytä tarkastella seikkaperäisemmin kuin asiayhteys tällä kertaa ehkä vaatisi.

On totta, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan julkisoikeudelliset yhteisöt, mukaan luettuina kunnat ja seurakunnat ja nykyisin myös hyvinvointialueet, eivät nauti perustuslain perusoikeusluvussa, aikaisemmin hallitusmuodon 6 §:ssä ja nykyisin perustuslain 15 §:ssä, taattua omaisuudensuojaa. Julkisoikeudellisiin yhteisöihin ei tämän tulkinnan mukaan ulotu edes sellainen välillinen omaisuuden perusoikeussuoja, josta yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt voivat päästä osallisiksi jäseninään olevien luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojan välityksellä. Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen perustellut, miksi yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat välillisen suojan suhteen eri asemassa. Ajatuksena voi olla, että esimerkiksi kunnat ovat osa sitä julkista valtaa, jota vastaan perusoikeudet tarjoavat suojaa ja jonka velvollisuutena on huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta. Kunnat ovat tämän ajattelutavan pikemminkin perusoikeuksien kohteita, objekteja, kuin subjekteja. Suhteessaan valtioon julkisoikeudelliset yhteisöt saattavat kuitenkin olla oikeudellisen suojan tarpeessa yhtä

lailla kuin yksityisoikeudellisetkin oikeushenkilöt. Voidaan myös ajatella, että esimerkiksi kunnan omaisuuteen kajoaminen vaikuttaa välillisesti myös kunnan jäseninä olevien ja kunnan omaisuutta verovaroillaan rahoittaneiden luonnollisten henkilöiden asemaan aivan kuten oikeushenkilöiden omaisuuteen kajoaminen voi vaikuttaa välillisesti sen jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden asemaan. Tulevaisuudessa saattaakin olla perusteltua tarvetta tarkistaa yksioikoisen torjuvaa kantaa, jonka perustuslakivaliokunta on ottanut julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden perusoikeussuojaan.

Kuntien omaisuus nauttii kuitenkin jo nykyisin vallitsevan tulkinnan mukaan perustuslain suojaa perustuslain 121 §:ssä turvatun itsehallinnon kautta. Itsehallintosäännöksen tulkinnassa voidaan ottaa huomioon näkökohtia, jotka olisivat merkityksellisiä myös kuntien välillisen perusoikeussuojan arvioinnissa.

Kunnan omaisuudensuoja osana itsehallinnon suojaa on vahvistettu perustuslakivaliokunnan sote-uudistusta koskevissa lausunnoissa 26/2017 vp, 65/2018 vp ja 17/2021 vp. Sote-uudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp lähtökohdaksi otettiin perustuslain esitöiden kanta, jonka mukaan ”perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta”. Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi (HE 1/1998 vp) perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon sisältöä avattiin huomattavasti enemmän kuin tämä lyhyt viittaus antaa ymmärtää. Hallituksen esityksen seuraavan virkkeen mukaan ”näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin”. Itsehallintosäännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus”, mikä ”sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille”. Edelleen ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla”. Hallituksen perustuslakiesityksen mukaan ”perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat

perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin”. Hallitus totesikin, että ”verotusoikeuden keskeisen merkityksen vuoksi on perusteltua ottaa asiasta nimenomainen säännös perustuslakiin”. Perustuslakivaliokunta on määritellyt perustuslain itsehallintosäännöksen suojaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeisen sisällön siten, että ”oikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan”.

Kunnan omaisuuden suojalle osana perustuslain turvaamaa itsehallintoa voidaan esittää kaksi perustelua. Ensinnäkin keskeinen osa kunnan oikeudesta päättää itsenäisesti taloudestaan on oikeus päättää omaisuudestaan, kuten omaisuuden käyttämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta. Toiseksi omaisuuden suojaa perustelee kunnan verotusoikeus: verotusoikeus menettäisi merkityksensä, ellei siihen liittyisi myös oikeus päättää verovarojen käytöstä. Oikeuteen päättää verovarojen käytöstä kuuluu puolestaan oikeus disponoida verovaroilla hankitusta omaisuudesta.

Kun kunta on hankkinut omaisuutta verovaroillaan, verotusoikeuden suojalla on valtiosääntöoikeudellista merkitystä esimerkiksi silloin, kun lainsäädäntö edellyttää omaisuuden luovuttamista tai kun omaisuutta ei voida enää lainsäädännön muutosten vuoksi käyttää alkuperäiseen tarkoitukseensa. Sote-uudistuksen valmistelua edeltäneessä sairaalalainsäädännössä oli noudatettu linjaa, jonka mukaan silloin kun valtio lunasti kunnilta sairaalaomaisuutta, kunnilla oli oikeus saada korvausta omaisuuteen sijoittamistaan verovaroista. Vastaavasti perustuslakivaliokunta edellytti sote-lausunnoissaan, että sote-uudistuksessa voimaanpanolakiehdotuksen mukaisiin omaisuuden siirtoihin kunnilta hyvinvointialueille (aikaisemmissa esityksissä maakunnille) liitettiin kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely.

Hyvinvointialueiden kohdalla verotusoikeuteen liittyvällä perustelulla ei ole merkitystä, hyvinvointialueilla kun ei verotusoikeutta ole. Sen sijaan ensimmäinen kuntien omaisuudensuojalle esittämäni perustelu pätee myös perustuslain 121.4 §:n mukaista itsehallinnon suojaa nauttiviin hyvinvointialueisiin. Myös hyvinvointivointialueiden oikeuteen päättää itsenäisesti taloudestaan kuuluu oikeus päättää omaisuudestaan.

Takautuva puuttuminen sopimussuhteisiin

Itsehallinnollisten julkisyhteisöjen ja niiden omistamien yhtiöiden opimussuhteiden suojan kannalta on oikeudellisesti katsottuna merkityksetöntä, johdetaanko suoja yksityisoikeudellisten subjektien tavoin omaisuudensuojasta vai välittömästi perustuslailla suojatun itsehallinnon ytimessä olevasta taloudellisesta itsehallinnosta. Tärkeintä on todeta, että takautuvalla puuttumisella sopimussuhteisiin puututaan samalla julkisoikeudellisten yhteisöjen oikeuteen päättää taloudestaan eli niiden taloudelliseen itsehallintoon. Toisin kuin hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitetään, taannehtiva puuttuminen sopimussuhteisiin ei ole merkityksellistä vain sidosyksiköiden sopimuskumppaneiden vaan myös kuntien ja hyvinvointialueiden sekä niiden sidosyksikköyhtiöiden omaisuudensuojan kannalta. Arviointiperusteet vain ovat erilaiset: sopimuskumppanien kohdalla perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, sidosyksikköyhtiöiden ja niiden omistajayhteisöjen kohdalla taloudelliseen itsehallintoon kuuluva oikeus päättää taloudestaan, johon kuuluu myös oikeus päättää omaisuudestaan.

Perustuslakivaliokunnalla ei ole vakiintunutta käytäntöä siitä, miltä osin ja millä perusteilla perustuslain 121 § sallii taloudellisen päätäntävallan rajoittamisen. Perustuslakivaliokunta ei ole esimerkiksi ottanut kantaa siihen, ovatko muutkin perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet kuin ydinalueen suoja analogisesti sovellettavissa julkisyhteisöjen itsehallinnon rajoittamisen. Voin kuitenkin todeta, että en pidä nyt ehdotettua takautuvaa puuttumista sopimussuhteisiin muun muassa vaikutuksia pehmentävän siirtymäaikasääntelyn vuoksi niin merkittävänä, että sillä puututtaisiin taloudelliseen itsehallintoon perustuslain 121 §:n vastaisesti.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistuksen sääntely

Kuntien ja hyvinvointialueiden taloudellisen itsehallinnon kannalta olennaisin rajoitus seuraisi sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta sääntelystä. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan hankintalaista antamaan lausuntoon, jossa valiokunta lausui seuraavaa:

”Ehdotettava sääntely on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Sääntely ei merkitse kuitenkaan niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on kuitenkin syytä tarkastella, voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidosyksikkösääntelyä pitää kaikilta osin perusteltuna.”

Perustuslakivaliokunnan tuolloin arvioimat rajoitukset koskivat kuitenkin sidosyksiköiden ulosmyyntiä, eikä niitä voida asiallisesti eikä myöskään vaikutuksiltaan verrata nyt ehdotettuun sidosyksiköiden vähimmäisomistuksen sääntelyyn. Lausunnolla 46/2016 vp ei ole merkitystä nyt tarkasteltavan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Säätämisjärjestysperusteluissa vedotaan myös siihen, että kunnilla säilyisi edelleen päätösvalta siitä, tuottavatko ne palvelut itse, hankkivatko ne palvelut sidosyksiköltä tai muutoin yhteistyössä muiden kuntien kanssa vai hankkivatko ne palvelut kilpailutuksen jälkeen vapailta markkinoilta. Hallituksen esitys osoittaa monin kohdin, että näin ei asianlaita todellisuudessa ole sellaisten pienien kuntien kohdalla, joilla ei ole taloudellisia edellytyksiä tuottaa palveluita itse tai yltää ehdotettuun sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen. Näiden kuntien päätösvalta on vain näennäinen. Kunnat saattavat myös sijaita alueella, jolla ei ole sellaisia markkinoita, joilta tarvittavat palvelukset voitaisiin edullisesti hankkia. Kuten hallituksen esityksestä niin ikään ilmenee, tällaisille kunnille ehdotettu sidosyksiköiden vähimmäisomistus voi aiheuttaa nykyiseen sääntelyyn verrattuna merkittäviä taloudellisia menetyksiä ja kaventaa tälläkin tavalla niiden itsenäistä päätösvaltaa taloudestaan.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan aivan oikein perustuslakivaliokunnan lähtökohtana olleen, että itsehallintoa on tarkasteltava kunnittain ja kuntatyypeittäin eikä vain koko kuntasektoria silmällä pitäen. Kuitenkin säätämisjärjestysperustelujen keskeinen argumentti sääntelyn valtiosääntöiselle hyväksyttävyydelle on, että siinä on sovitettu yhteen kunnallinen itsehallinto, julkisen talouden tehokkuustavoitteet sekä markkinoiden toimivuuden edistäminen. Vaikka argumentti hyväksyttäisiin koko kuntasektorin tasolla, se ei oikeuttaisi rajoittamaan pienten ja syrjäisten kuntien päätäntävaltaa omasta taloudestaan tavalla, jolla puututaan niiden taloudellisen itsehallinnon ytimeen.

On myös otettava huomioon, että ehdotetun rajoituksen vaikutukset olisivat merkittävimmät kunnissa, joiden taloudellinen tilanne on jo ennestään vaikea ja joiden tosiasialliset mahdollisuudet päättää taloudestaan ovat jo nyt vähäisimmät. Tämä lisäisi entisestään kuntien ja niiden asukkaiden taloudellista epäyhdenvertaisuutta. Ehdotusta on siksi arvioitava myös perustuslain 6 §:ssä vahvistetun yhdenvertaisuuden kannalta.

Katson, että hankintalain muutosehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, ellei edellä esittämiäni, erityisesti pienten ja syrjäisten kuntien taloudellista itsehallintoa koskevia huomautuksia oteta huomioon.

Helsingissä 2. maaliskuuta 2026

Kaarlo Tuori