



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Vera Haanela

# **Sidosyksikkösääntelyn suhde kuntien yhteistoimintaan ja järjestämisvastuuseen**

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Hallintotieteiden maisteri  
Pro gradu -tutkielma  
Julkisoikeus

Vaasa 2023

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Vera Haanela		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Sidosyksikkösääntelyn suhde kuntien yhteistoimintaan ja järjestämisvastuuseen		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kristian Siikavirta		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2023	<b>Sivumäärä:</b>	82

---

**TIIVISTELMÄ:**

Julkiset hankinnat ovat merkittävä osa julkista taloutta ja kunnat lukuisina toimijoina tekevät julkisia hankintoja tehtäviensä toteuttamiseksi. Lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki, 1397/2016) on pantu täytäntöön Euroopan unionin hankintadirektiivit. Hankintalainsäädännön lähtökohtana on kilpailuttamisvelvollisuus, mutta siihen sisältyy useita poikkeuksia lain soveltamisalasta, joista yksi on sidosyksikköhankinnat.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan sidosyksikkösääntelyn suhdetta kuntien yhteistoimintaan ja järjestämisvastuuseen. Tutkielman tavoitteena on selvittää, mitä hankintadirektiivissä ja vuonna 2016 voimaan astuneen hankintalain säännöksessä säädetään sidosyksikköhankinnoista ja julkisomisteisen yhtiön sidosyksikköasemasta. Tavoitteena on sidosyksikkösääntelyn ohella selvittää, miten lainsäädäntö sääntelee kunnan toimintaa erityisesti yhteistoiminnan ja järjestämisvastuun näkökulmasta. Kunnat tekevät julkisina toimijoina huomattavan määrän hankintoja lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien toteuttamiseksi, jolloin sidosyksiköitä voidaan yhtenä vaihtoehtona hyödyntää hankinnassa. Kuntien erityispiirteenä on niiden itsehallinnollinen asema, jolloin ne voivat lain rajoissa itse päättää, miten palveluita järjestetään ja tuotetaan.

Tavoitteena on tulkita hankintalain sidosyksikkösääntelyä sekä kuntalain (410/2015) säännöksiä yhteistoiminnasta ja järjestämisvastuun sisällöstä. Näin ollen tutkimusmetodina toimii oikeusdogmatiikka eli lainoppi, jonka tavoitteena on tulkita ja systematisoida olemassa olevaa oikeutta. Sidosyksikkösääntelyä tutkittaessa tukeudutaan vahvasti Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisuihin, sillä sidosyksikkösääntely on muotoutunut nykyiseen muotoonsa juuri näiden ratkaisujen vaikutuksesta. Kunnan toimintaa tutkittaessa käytetään lähdeaineistona erityisesti oikeuskirjallisuutta ja lain esitöitä. Tutkimus sijoittuu hallinto- ja kunnallisoikeuden alaan, mutta lisäksi liityntöjä on yksityisoikeuden alaan kuntien yksityisoikeudellisen yhteistyön ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen osalta.

Sidosyksikkösääntelyä tutkittaessa pyritään selvittämään sen sisältöä ja erityisesti niitä kriteereitä, joiden pitää täytyä sidosyksikköaseman täyttämiseksi. Sidosyksikkösääntelyä voi olla oikeudellisesti haastavaa tulkita erityisesti määräysvaltakriteerin tai toiminnan kohdistumisen suhteen. Kunnan järjestämisvastuun siirtoon ei sovelleta hankintalakia, jolloin sidosyksikkösääntelyäkään ei sovelleta. Kuntien yhteistoiminnassa sen sijaan voidaan käyttää sidosyksikköä palvelun tuottamiseen tai muuhun hankintaan, jonka lisäksi sidosyksiköltä voidaan hankkia omistajakunnan lisäksi myös yhteistoiminnassa mukana olevien kuntien hyväksi ilman kilpailuttamista. Mikäli kunnat päättävät hyödyntää sidosyksikköä hankinnassa, tulee niiden täyttää sidosyksikkösääntelyn mukaiset kriteerit ja pystyä soveltamaan säännöstä mitä moninaisemmissa tilanteissa.

---

**AVAINSANAT:** julkiset hankinnat, sidosyksikkö, kunnan toiminta, yhteistoiminta, järjestämisvastuu

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Julkisten hankintojen sääntely	6
1.2	Kuntien yhteistoiminta ja järjestämisvastuu	10
1.3	Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja menetelmä	11
1.4	Tutkimuksen rakenne	13
2	Sidosyksikköhankinta lainsäädännön ja Euroopan unionin tuomioistuinratkaisujen valossa	15
2.1	Sidosyksikkösääntely	15
2.2	Hankintayksiköstä muodollisesti erillinen yksikkö ja muut kriteerit sidosyksikkösääntelyssä	17
2.2.1	Hankintayksikön käyttämä määräysvalta	19
2.2.2	Toiminnan kohdistumista koskeva vaatimus	22
2.2.3	Yksityisen pääoman kieltö	26
2.3	Sidosyksikkösääntelyn tulkinnasta	29
2.3.1	Terminologia ja määräysvalta	29
2.3.2	Toiminnan kohdistumisen vaatimuksesta	33
3	Kunnan toimiala ja tehtävät	35
3.1	Yleinen toimiala	35
3.1.1	Yleistä toimialaa koskevat periaatteet ja rajoitukset	36
3.2	Eriytynyt toimiala	38
3.3	Palvelujen tuottaminen	40
4	Kuntien yhteistoiminta ja järjestämisvastuu	41
4.1	Yhteistoiminnan lainsäädännöllinen perusta	41
4.1.1	Julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodot	42
4.1.2	Seutuyhteistyö yhteistyön muotona	47
4.2	Kunnan järjestämisvastuu	49
4.2.1	Mistä järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa?	51

4.2.2	Toimivalta ja hallintotehtävät järjestämisvastuussa	52
4.3	Tuottajan vastuu	54
4.4	Hyvinvointialueen toiminnasta ja järjestämisvastuusta kuntien rinnalla	55
5	Sidosyksikkösääntelyn suhde kuntien yhteistoimintaan ja järjestämisvastuuseen	57
5.1	Järjestämisvastuu ja sidosyksikkösääntely	57
5.2	Oikeuskäytäntöä kuntien hankinnoista	60
5.3	Toiminnan kohdistuminen kuntien yhteistoiminnassa	66
6	Johtopäätökset	71
	Lähteet	77

**Lyhenteet**

BKT	Bruttokansantuote
GPA-sopimus	Government Procurement Agreement
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016
HE	Hallituksen esitys
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
KHO	Korkein hallinto-oikeus
MAO	Markkinaoikeus
Vp	Valtiopäivät

# 1 Johdanto

## 1.1 Julkisten hankintojen sääntely

Tämän tutkimuksen kohteena on sidosyksikköhankinnat suhteessa kuntien yhteistoimintaan ja järjestämisvastuuseen. Julkinen hankinta on julkisen toimijan, kuten valtion, kunnan tai valtion liikelaitoksen menettely, jossa hankitaan tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita toimijan tarpeiden mukaan. Hankinnat ovat siis suoritteita tai tuotteita, joita julkisen organisaation hankintayksikkö hankkii oman organisaation ulkopuolelta. Hankintayksiköllä tarkoitetaan toimijaa, joka on velvollinen noudattamaan hankintalakia. Hankintayksiköitä ovat valtio, kunnat, hyvinvointialueet, kuntayhtymät, kirkko, valtion liikelaitokset, ja muut julkisoikeudelliset laitokset.<sup>1</sup>

Julkiset hankinnat Suomessa kattavat merkittävän osan bruttokansantuotteesta, sillä niiden osuus on kaiken kaikkiaan 47 miljardia euroa ja noin 20 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2018<sup>2</sup>. Kuntien ja kuntayhtymien osuus julkisista hankinnoista on jopa kaksi kolmasosaa<sup>3</sup>. Julkisten hankintojen volyymi on myös Euroopan sisämarkkinoilla merkittävää, sillä vuonna 2022 niiden osuus on ollut 16 prosenttia bruttokansantuotteesta<sup>4</sup>. Kuten voidaan huomata, julkisilla hankinnoilla on valtava vaikutus Euroopan sisämarkkinoille. Tästä syystä hankintojen lainsäädäntöä päivitetään jatkuvasti ja yhä enemmän kiinnitetään huomiota hankintojen taloudellisuuteen ja julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön. Näin esimerkiksi Valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuonna 2020 kirjataan tavoitteita muun muassa hankintojen tehostamiseen, vastuullisuuteen ja laatuun, jotka tukevat julkisten hankintojen kehittämistä<sup>5</sup>.

Julkisia hankintoja säätelee kansallisella tasolla laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, myöhemmin hankintalaki) ja laki vesi- ja energiahuollon,

---

<sup>1</sup> Kuntaliitto, 2022.

<sup>2</sup> Merisalo & muut, 2021, s. 67.

<sup>3</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö.

<sup>4</sup> Ratcliff & muut, 2022, s. 1.

<sup>5</sup> VM/2020/156, s. 1.

liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (1398/2016, erityisalojen hankintalaki), joilla samalla kumottiin vanhat hankintoja säätelevät vastaavat lait. Julkisten hankintojen tekoa kilpailuttamisen osalta sääntelee myös Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskeva GPA-sopimus, joka takaa osapuolten tasapuoliset mahdollisuudet osallistua hankintoihin<sup>6</sup>.

Hankintalainsäädännön kokonaisuudistus tehtiin vuonna 2016 Euroopan unionin hankintadirektiivien uudistamisen johdosta, mikä muun muassa ottaa paremmin huomioon sekä kotimaisen että unionin tuomioistuimien oikeuskäytäntöä sekä yksinkertaistaa eräitä menettelyjä hankintoja tehdessä<sup>7</sup>. Hankintalain 2 §:n mukaan tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää kestävien ja laadukkaiden hankintojen tekoa sekä edistää yritysten tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita ja palveluita julkisissa hankinnoissa. Tavoitteen taustalla on ajatus, että julkisten varojen käyttö on tehokkaampaa, kun hankittavia tuotteita kilpailutetaan markkinoilla ja saavutetaan hintalaatu-suhteeltaan parhaat vaihtoehdot.

Hankintalain lähtökohtana on kilpailuttamisvelvollisuus, joka tehostaa julkisten varojen käyttöä, laadukkaita hankintoja sekä markkinoiden toimintaa EU:n sisämarkkinoilla. Kilpailuttamalla hankintoja voidaan edistää uusien yritysten tuloa markkinoille ja mahdollistaa tasapuolinen kohtelu markkinatoimijoille.<sup>8</sup> Tätä kautta luodaan talouskasvua sekä kansallisella että EU:n tasolla. Hankintalaki pitää sisällään periaatteita, jotka tukevat tätä tavoitetta ja joita on noudatettava kaikissa hankintaprosessin vaiheissa. Näitä periaatteita ovat avoimuus, suhteellisuus sekä tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankinnoissa avoimuus merkitsee sitä, että hankinnoista on ilmoitettava asianmukaisesti, asiakirjat ovat julkisesti saatavilla ja tarjouskilpailun tuloksesta tiedotetaan avoimesti.<sup>9</sup> Suhteellisuusperiaate edellyttää, että vaatimukset ovat oikeassa suhteessa hankinnan tavoitteeseen nähden<sup>10</sup>. Näin hankintayksikkö ei voi esimerkiksi asettaa tarjouspyynnössään

---

<sup>6</sup> HE 108/2016, luku 2.2.

<sup>7</sup> Eskola & muut, 2017, s. 20.

<sup>8</sup> Myrsky & muut, 2014, s. 514.

<sup>9</sup> Eskola & muut, 2017, s. 34.

<sup>10</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2016.

mahdottoman korkeita vaatimuksia yrityksille. Tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu kielittää osapuolten syrjimisestä sekä samanlaisten tilanteiden kohtelun eri tavoin. Eskolan mukaan syrjintä hankinnoissa voi tarkoittaa esimerkiksi ulkomaisten tarjoajien syrjintää kilpailutuksessa tai oman kunnan yritysten suosimista<sup>11</sup>.

Hankintalainsäädännöllä viitataan niihin säädöksiin ja sääntöihin, jotka määrittävät tavat, joilla julkiset toimijat eli hankintayksiköt voivat menetellä tehdessään hankintoja kilpailuilla markkinoilla. Näin ollen hankintalaki asettaa julkisille toimijoille velvoitteen kilpailuttaa hankittavat tavarat, palvelut ja rakennusurakat, kun tietyt kynnsarvot ylittyvät. Kynnsarvot jaetaan kansalliset kynnsarvot alittaviin hankintoihin sekä EU-hankintoihin. Esimerkiksi kansallinen kynnsarvo tavara- ja palveluhankinnoissa on 60 000 euroa, jolloin tämän summan alittavia hankintoja, joita kutsutaan pienhankinnoiksi, ei koske hankintalain soveltamisala. EU-hankinnoissa kynnsarvona pidetään 215 000 euroa<sup>12</sup>. Näiden kynnsarvojen erona on esimerkiksi erilainen hankintojen ilmoittamismenettely sekä perustuminen eri menettelysääntöihin, jossa kansalliset hankinnat perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön ja EU-hankinnat perustuvat EU:n hankintadirektiiveihin sekä kansalliseen lainsäädäntöön<sup>13</sup>.

Hankintalain mukaiseen kilpailuttamisvelvollisuuteen ja soveltamisalaan sisältyy useita poikkeuksia ja rajoituksia kynnsarvojen lisäksi. Rajoituksia ovat esimerkiksi puolustus- ja turvallisuushankinnat, sekä tietyt palveluhankinnat, kuten oikeudelliset palvelut ja audiovisuaaliset palvelut. Rajoituksia hankintalain soveltamisalaan ovat myös väestönsuojelun, vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen hankinnat sekä sidosyksikkö-hankinnat. Lista ei ole tyhjentyvä, vaan poikkeuksia soveltamisalasta on useampia.<sup>14</sup>

Sidosyksikkö on hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan hankintayksiköstä erillinen ja päätöksenteoltaan itsenäinen julkisomisteinen yksikkö, jossa tiettyjen edellytysten tulee

---

<sup>11</sup> Eskola & muut, 2017, s. 37.

<sup>12</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2021.

<sup>13</sup> Eskola & muut, 2017, s. 178.

<sup>14</sup> Ks. Määttä & Voutilainen, 2017, s. 32–41 hankintalain soveltamisalasta.



toteutua täyttääkseen sidosyksikköaseman<sup>15</sup>. Kunnan, valtion tai muun julkisen toimijan perustama ja omistama osakeyhtiö tai muu yhtiömuoto voi toimia sidosyksikkönä, jolloin sidosyksiköiden tuottamat palvelut, tavarat ja rakennusurakat määritellään käytännössä omaksi tuotannoksi ja näin ollen voivat jäädä kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Hankintalaissa ei määrätä sitä, miten hankintayksiköt voivat hankkia palveluita tai tavaroita. Näin ollen ne voivat itse valita, tuotetaanko palveluita tai tavaroita itse vai hankintaanko tarvittavat tuotteet markkinoilta.<sup>16</sup> Jos esimerkiksi hankintayksikkö päättää tuottaa tiettyjä palveluita omana toimintanaan, ei omaan toimintaan sovelleta hankintalain säädöksiä. Oikeuskäytännössä on sidosyksiköiden perustamisesta todettu, että viranomaisella tulee olla mahdollisuus hoitaa sille kuuluvia tehtäviä ilman, että viranomaisen tarvitsee turvautua ulkopuolisten toimijoiden apuun, jolloin tällaisessa tilanteessa julkisten hankintojen lainsäädäntöä ei sovelleta<sup>17</sup>. Näin ollen edellä mainituilla perusteluilla puolletaan sidosyksikön perustamista ja sen asemaa kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolella. Miksi sidosyksikköhankintoja sitten rajoitetaan lainsäädännöllä? Julkisomisteisella yhtiöllä, sidosyksiköllä, voi olla haitallisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Kilpailu markkinoilla saattaa vaarantua, kun verovaroin rahoitetut sidosyksiköt voivat saada kilpailuetua yksityisiin yrityksiin nähden. Lisäksi sidosyksikön erityisasema mahdollistaa edullisemmat lähtökohdat toiminnalle verrattuna yksityiseen yritykseen<sup>18</sup>. Sidosyksikön ulosmyyntiä rajoitetaan erityisesti, koska tuotteiden alihinnoittelu saattaisi olla mahdollista ja rahoitusedut parempia kuin yksityisillä<sup>19</sup>. Ilman sääntelyä suuret sidosyksiköt voisivat myös kerryttää miljoonien eurojen liiketoimintaa kohdistamalla toimintaa muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien kanssa. Markkinahäiriöiden ja kilpailun vaarantamisen lisäksi sidosyksikköjä rajoittamalla mahdollistetaan yksityisten toimijoiden osallistuminen julkisiin hankintoihin sekä vähennetään kilpailutusvelvollisuuden kiertämistä.

---

<sup>15</sup> Sidosyksikön kriteereistä ja edellytyksistä laajemmin luvussa 2.

<sup>16</sup> Jukka, 2018, s. 345.

<sup>17</sup> C-26/03, Stadt Halle and RPL Recyclingpark Lochau GmbH v Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, EU:C:2005:5, kohta 48.

<sup>18</sup> TaVM 31/2016 vp s. 6.

<sup>19</sup> Luukinen & muut, 2022, s. 26.

## 1.2 Kuntien yhteistoiminta ja järjestämisvastuu

Kuntien toiminta perustuu asukkaiden itsehallintoon, jossa itsehallinnon edellyttämää harkintavaltaa käytetään muun muassa palvelujen tuottamistapaan ja niiden organisointiin. Kuntien itsehallintoa suojataan perustuslain (731/1999) 121 §:llä, jonka mukaan hallinnon tulee perustua itsehallintoon ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.<sup>20</sup> Kuntalain 7 §:ssä säädetään kunnan tehtävistä, jotka se voi itsehallinnon nojalla ottaa itselleen tehtäväksi tai järjestää sille laissa määrätyt tehtävät. Kuntien tehtävänä on järjestää kuntalaisille palveluja, joista monet ovat lakisääteisiä. Kuntien tulee huolehtia annetuista tehtävistä ja niiden järjestämisestä, mutta muun muassa julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta on säädetty kuntalain 8 luvussa erilaisia mahdollisuuksia ja muotoja toteuttaa tehtäviä. Tässä tutkielmassa käsitellään kuntien yhteistoimintaa, joka on yksi tapa toteuttaa annettuja tehtäviä.

Lainsäädäntö ei pääsääntöisesti aseta esteitä harjoittaa kuntien välistä yhteistoimintaa, vaan sen sijaan tietyissä erityissäännöksissä jopa veloitetaan siihen.<sup>21</sup> Yhteistoiminta jaetaan pääsääntöisesti julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen yhteistoimintaan. Julkisoikeudellinen toiminta perustuu lailla säädettyihin tehtäviin ja niiden toteuttamiseen. Toiminta tulee järjestää kuntalain ja muiden asiaa koskevien erityissäännösten mukaisesti ja tehtävän luonteen takia, se tulee olla viranomaisen vastuulla. Näin ollen viranomaistehtäviä ei saa antaa yksityisen hoidettavaksi. Yksityisoikeudellisessa yhteistoiminnassa kunnat voivat tehdä sopimuksia tehtävien toteuttamisesta lain sallimissa rajoissa ja toteuttaa tehtävän hoitoa esimerkiksi perustamansa osakeyhtiön muodossa.<sup>22</sup>

Kunnilla on kuntalain 8 §:n mukaan tehtävien järjestämisvastuu lailla säädetystä tehtävistä. Kunta voi järjestää itse järjestämisvastuulla olevat tehtävät tai sopia sen siirrosta toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa

---

<sup>20</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 52.

<sup>21</sup> Heuru & muut, 2011, s. 307

<sup>22</sup> HE 268/14 vp, s. 178.

järjestämismvastuu siirtyy aina toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisellä yhteistoiminnalla tarkoitetaan juuri niitä tehtäviä, jotka erityislainsäädännöllä määrätään toteuttamaan yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa. Järjestämismvastuussa olevan kunnan tulee varmistaa palvelun yhdenvertainen saatavuus, palvelujen tarve, määrä ja laatu, tehtävien tuottamistapa, tuottamisen valvonta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen. Kun laki edellyttää lakisääteistä yhteistoimintaa, siirtyy järjestämismvastuu kokonaisuudessaan toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, mutta vastuu rahoituksesta jää järjestämismvastuun siirrosta huolimatta.<sup>23</sup> Muussa tapauksessa kunnilla on mahdollisuus sopia siitä, missä määrin järjestämismvastuu jaetaan.

Järjestämismvastuussa ei itsessään määritä palvelujen tuottamistapaa, vaan kunnilla on itsehallinnon nojalla mahdollisuus päättää siitä itse. Eräitä julkista valtaa sisältäviä tai viranomaistehtäviä ei voida siirtää yksityiselle taholle, mutta muuten lainsäädännön sallimissa rajoissa palveluja voidaan toteuttaa esimerkiksi ostopalveluna, yhteisen osakeyhtiön muodossa tai yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimalla.<sup>24</sup>

### **1.3 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja menetelmä**

Tutkielman tavoitteena on selvittää, mitä hankintadirektiivissä ja vuonna 2016 voimaan astuneen hankintalain säännöksessä säädetään sidosyksikköhankinnoista ja julkisomisteisen yhtiön sidosyksikköasemasta. Sidosyksikköhankinnat luovat poikkeuksen hankintalain soveltamisalasta, mikä on tunnistettu oikeudellisesti haastavaksi ilmiöksi. Ongelmaksi sidosyksikköhankintoihin liittyvässä lainsäädännössä on muodostunut muun muassa tulkintaongelmat määräysvaltakriteerin täyttymisestä sekä hankintayksiköiden valvontaedellytyksistä<sup>25</sup>. Tästä syystä tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälaisia kriteereitä lainsäädäntö asettaa sidosyksiköille ja kuinka sidosyksiköihin liittyviä säädöksiä on tulkittu tuomioistuinratkaisuuksissa.

---

<sup>23</sup> HE 268/14 vp, s. 138–139.

<sup>24</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 201.

<sup>25</sup> Eskola, 2017, s. 113.

Tavoitteena on sidosyksikkösääntelyn ohella selvittää, miten lainsäädäntö sääntelee kunnan toimintaa erityisesti yhteistoiminnan ja järjestämisvastuun näkökulmasta. Kunnat tekevät julkisina toimijoina huomattavan määrän hankintoja lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien toteuttamiseksi, jolloin sidosyksiköitä voidaan yhtenä vaihtoehtona hyödyntää hankinnassa. Tutkimuksen edetessä pyritään selvittämään, miten sidosyksikkösääntelyä sovelletaan suhteessa kuntien yhteistoimintaan ja järjestämisvastuuseen. Voiko palvelun järjestävä kunta hankkia omalta sidosyksiköltään palveluja itsensä sekä toisten kuntien hyväksi? Miten hankintalakia sovelletaan järjestämisvastuun siirrossa toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle?

Tutkimuksen tavoitteeseen liittyvät tutkimuskysymykset, joihin pyritään löytämään vastauksia tutkimuksen edetessä, ovat seuraavat:

1. Miten hankintasääntelyn tarkoittamaa sidosyksikköhankintaa tulkitaan voimassa olevan oikeuden ja oikeuskäytännön mukaan?
2. Miten sidosyksikkösääntelyä sovelletaan kuntien yhteistoimintaan ja järjestämisvastuuseen?

Sidosyksikön käytöstä julkisissa hankinnoissa säädetään hankintalain ohella erityisalojen hankintalaissa sekä laissa julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011). Tässä tutkimuksessa perehdytään vain hankintalain tarkoittaman säännökseen sidosyksiköistä. Erityisalojen hankintalaki määrittelee esimerkiksi väljemmät kriteerit ulosmyyntirajojen suhteen, jolloin ei ole aiheellista tutkia aihetta erityisalojen hankintalain näkökulmasta. Yhteistoiminnasta ja järjestämisvastuusta säädetään myös eräissä erityislainsäädännössä esimerkiksi terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon ja jätehuollon suhteen. Kunnan toiminnan tutkimisessa pyritään tutkimaan kuntalain asettamia rajoja ja periaatteita yleisesti. Tarkoituksena ei siis ole tarkemmin syventyä erityislainsäädännön säännöksiin kuntien toiminnasta muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta ja näin ollen erityislainsäädäntöön syvemmin perehtyminen rajautuu pääosin pois tästä tutkimuksesta.

Tutkimuksessa käytetään tutkimusmenetelmänä oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Oikeusdogmatiikka on oikeustieteessä perinteisesti käytetty tutkimusmenetelmä ja metodisesti tulkintatiedettä, jonka tavoitteena on tutkia voimassa olevaa oikeutta. Lainopin avulla tehdyt kannanotot koskevat erityisesti voimassa olevan oikeuden sisältöä sen ajan hetkellä.<sup>26</sup> Lainopin avulla voimassa olevaa oikeutta tulkitaan ja systematisoidaan.<sup>27</sup> Systematisoinnin avulla voidaan järjestellä tietoa voimassa olevasta oikeudesta järkeviin kokonaisuuksiin ja käsitteisiin ja tulkinnalla pyritään selvittämään oikeussääntöjen sisältöä. Aarnion mukaan systematisoinnilla pyritään erityisesti luomaan oikeuden helppokäyttöisyyttä ja yleiskatsauksellisuutta esimerkiksi asiaa selvemmin ilmaisevilla termeillä.<sup>28</sup> Tutkimuksen lähtökohtana on säännösten tulkinta sidosyksikköhankinnoista sekä säännökset kuntien yhteistoiminnasta ja järjestämisvastuun sisällöstä. Tavoitteena on tulkita näitä säännöksiä, periaatteita ja soveltamisalaa, joita kuntien yhteistoiminnassa ja sidosyksikköhankintojen tekemisessä tulee ottaa huomioon.

Tutkimuksen aineisto perustuu erityisesti Euroopan unionin hankintadirektiiviin, lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki) sekä kuntalakiin. Tutkimuksessa hyödynnetään lainvalmisteluaineistoa kuten hallituksen esityksiä ja valiokuntien mietintöjä, Euroopan unionin tuomioistuimen sekä markkinaoikeuden ratkaisuja ja oikeuskirjallisuutta. EU:n tuomioistuimen ratkaisuilla on tutkimuksessa korostunut merkitys, sillä sidosyksikkösääntelyä tutkitaan pääsääntöisesti niiden avulla.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimuksen toisessa pääluvussa tutkitaan, miten sidosyksikköhankintoja säännellään lainsäädännössä ja kuinka sitä on tulkittu erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimessa. Tässä yhteydessä selvitetään, mitä kriteerejä hankintasääntely asettaa sidosyksiköille ja kuinka tuomioistuinratkaisut ovat kehittäneet sääntelyä nykyiseen

---

<sup>26</sup> Kolehmainen, 2016, s. 107.

<sup>27</sup> Hirvonen, 2011, s. 21.

<sup>28</sup> Sajama, 2016, s. 40–41.

muotoonsa. Lopuksi pohditaan eräiden sidosyksikkösääntelyn kriteereiden suhdetta toisiinsa ja pohditaan sääntelyssä esiintyviä haasteita.

Kolmannessa luvussa tutkitaan kunnan toimialaa ja tehtäviä. Pääosin tehtäviä tarkastellaan yleisen ja erityisen toimialan kautta, jotka osaltaan jakavat kunnille lailla säädettyjä tehtäviä. Luvussa selvitetään myös toimialoja ohjaavia oikeusperiaatteita sekä yleistä toimialaa rajoittavia periaatteita. Lisäksi tarkastellaan, miten kunnat voivat toteuttaa tehtäviään ja minkälaisia muotoja tehtävien järjestämisessä on.

Neljännessä luvussa tarkastellaan lain tarkoittamaa yhteistoimintaa sekä järjestämisvastuuta. Keskeisimmät käsitteet yhteistoiminnan ja järjestämisvastuun ohella ovat tuottamisvastuu ja toimivalta, joilla pyritään täydentämään ja muodostamaan kokonaiskuvaa kuntien toiminnasta lainsäädännön näkökulmasta.

Viidennessä luvussa kootaan tutkielman pääteemat yhteen ja tutkitaan sidosyksikkösääntelyn suhdetta kuntien yhteistoimintaan ja järjestämisvastuuseen. Lain perusteluihin pyritään löytämään vastauksia erityisesti tuomioistuimien tuottamista ratkaisuista ja lisäksi tuodaan esille lainsäädännön tulkintahaasteita ja toisaalta myös riskejä lain tarkoituksen toteutumiselle. Viimeisessä luvussa pohditaan tutkielman tuloksia ja johtopäätöksiä.

## 2 Sidosyksikköhankinta lainsäädännön ja Euroopan unionin tuomioistuinratkaisujen valossa

Tässä luvussa tutkitaan tarkemmin tutkielman aiheen kannalta olennaista käsitettä, sidosyksikköä. Samalla selvitetään sidosyksikköhankintaa koskevaa lainsäädäntöä ja sen taustaa sekä pyritään vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen: miten hankintasääntelyn tarkoittamaa sidosyksikköhankintaa tulkitaan voimassa olevan oikeuden ja tuomioistuinratkaisujen mukaan? Euroopan unionin tuomioistuimet ratkaisut ovat velvoittavia oikeuslähteitä, joten niillä on suuri merkitys sidosyksikkösääntelyn kehittymiseen. Tästä syystä sidosyksikköön liittyvää lainsäädäntöä ja sen tulkintaa tutkitaan erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen avulla. Siksi ei ole relevanttia tässä luvussa tutkia pääosin kotimaista oikeuskäytäntöä, sillä sen ratkaisut mukailevat EU:n tuomioistuimen linjauksia.

### 2.1 Sidosyksikkösääntely

Sidosyksikköhankinnat muodostavat hankintalain soveltamisessa poikkeuksen kilpailutamisvelvoitteelle, sillä se rinnastetaan hankintadirektiivissä sekä kansallisessa lainsäädännössä julkisen organisaation omaksi toiminnaksi, mutta kuitenkin perinteisestä omasta tuotannosta poiketen.<sup>29</sup> Kuten johdannossa mainittua, sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintalain 15 §:n mukaan sellaista yksikköä, joka on muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö suhteessa hankintayksikköön. Toiselta nimeltään sidosyksikköä kutsutaan myös in house-yksiköksi. On oleellista selvittää sidosyksikkösäännöksen taustaa aina EU-tasolta asti, sillä hankintadirektiivi on sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön.

Sidosyksikköhankinnoista säädetään EU-tasolla EU-direktiivissä 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (myöhemmin hankintadirektiivi)

---

<sup>29</sup> Hyvönen & muut, 2007, s. 59.

artiklassa 12.<sup>30</sup> Tämän direktiivin nojalla pyritään nykyaikaistamaan julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä, kuten tehostamaan julkisten varojen käyttöä ja mahdollistamaan pienten- ja keskisuurten yritysten osallistumista hankintoihin. Hankintadirektiivin tavoitteena on myös toteuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) periaatteita hankintaan liittyen, kuten tavaran vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta sekä syrjimättömyys- ja avoimuusperiaatteita.

Hankintadirektiivin kohta 32 määrittää sidosyksikköhankinnoista seuraavaa: direktiivissä säädettyjä menettelyjä ei sovelleta sellaisiin määräysvallan alaisten oikeushenkilöiden hankintasopimukseen, jos hankintaviranomainen käyttää samanlaista määräysvaltaa kuin omassa yksikössä ja määräysvallan alainen oikeushenkilö tuottaa yli 80 prosenttia kaikesta toiminnostaan määräysvaltaa käyttävälle hankintaviranomaiselle. Tämä yleinen säännös määrittelee siis sidosyksikön asemaa hankintayksikön tai -yksiköiden määräysvallan alaisena ja kuinka paljon sidosyksikkö saa toteuttaa ulosmyyntiä markkinoilla. Määräysvaltakriteeristä ja ulosmyyntirajoista jatketaan tarkemmin luvuissa 2.2.1 ja 2.2.2.

Kuten edellä mainittu, kansallisella tasolla sidosyksikköhankintoja sääntelee hankintalain 15 § *hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä*. Nykyinen hankintalaki astui kokonaisuudistuksella voimaan vuonna 2016, jolloin se samalla kumosi aiemman hankintalain vuodelta 2007. Hankintalaki mukailee säännösten suhteen EU:n hankintadirektiiviä, mutta esimerkiksi ulosmyyntirajoja on kansallisessa lainsäädännössä asetettu tiukemmaksi. Poikkeussääntö sidosyksikköhankinnoista on verrattain uusi, sillä ensimmäisen kerran siitä on säädetty vuonna 2007 hankintalaissa. Sidosyksikkösääntely on saanut alkunsa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisusta, jonka ensimmäinen ns. klassikkoratkaisu perustuu EU-tuomioistuimen tapaukseen C-107/98 Teckal.<sup>31</sup> Tämän oikeustapauksen on nähty muodostavan periaatteen sidosyksikkösäännöksille, sillä tätä ennen sidosyksikkösääntelyä ei ole juurikaan ollut.

---

<sup>30</sup> EUVL N:o L94/65, 28.3.2014.

<sup>31</sup> C-107/98, Teckal Srl vastaan Comune di Viano ja Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, EU:C:1999:562; Caranta & muut, 2013, s. 125.



Teckal- tapauksessa sovellettavana oli tuolloinen hankintadirektiivi 92/50/ETY, jonka sisältämä poikkeus mahdollisti eräiden palveluhankintojen teon ilman kilpailutusta. Oikeustapauksessa oli kysymys Vianon kunnan tekemästä polttoaineen ja rakennusten lämmityslaitteiden huollon hankinnasta yhtiöltä, jonka omisti Vianon kunta sekä 40 muuta kuntaa. Tuomioistuimien katsoi kuitenkin, ettei edellä mainittua direktiiviä voitu soveltaa tapaukseen, vaan sovellettavaksi tulikin direktiivi 93/36/ETY, jossa tällaista poikkeusta kilpailutuksesta ei ollut.<sup>32</sup> Ratkaisevaa tässä tapauksessa on, oliko kunta tehnyt sopimuksen kahden erillisen henkilön välillä, johon tuomioistuimien toteaa, että kyseisen hankintadirektiivin soveltamiseksi on riittävää, että kyseessä on viranomaisen ja oikeudellisesti erillisen henkilön välillä tehty sopimus. Ratkaisussa todetaan tämän lisäksi, että ”Toisin on ainoastaan niissä tapauksissa, joissa alueellinen tai paikallinen viranomaisen valvoo omia toimipaikkojaan ja joissa tämä oikeushenkilö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa.”<sup>33</sup> Teckal- tuomiolauselmalla on näin ollen ollut merkittävä sija sidosyksikköhankintojen sääntelyn muodostumisessa, kun kyseessä ratkaisussa päätettiin, että hankintadirektiivien poikkeuksen muodostavat seuraavat tilanteet: hankinta tehdään erilliseltä oikeushenkilöltä, johon hankintayksikkö käyttää valvontavaltaa ja jossa yksikön liiketoiminta kohdistuu pääosin omistaviin viranomaisiin.<sup>34</sup> Edellä esitelty tuomioistuimen ratkaisu loi perustan sidosyksikköhankintoja koskevalle sääntelylle, joka on kehittynyt muiden oikeustapausten myötä nykyiseen asemaan.

## **2.2 Hankintayksiköstä muodollisesti erillinen yksikkö ja muut kriteerit sidosyksikkösääntelyssä**

Sidosyksikkösuhteen muodostumisen lähtökohtana on hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö. Tämä lähtökohta perustuu hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohtaan, jossa todetaan, että hankintaviranomaisen tulee

---

<sup>32</sup> C-107/98 Teckal, kohta 38 ja 40. Ratkaisussa sovellettiin lopulta direktiiviä 93/36/ETY, joka perustui siihen, että sopimuksen kohteena oli sekä tavaroita että palveluita ja tavaroiden arvo on suurempi, jolloin ei voida noudattaa palveluhankintoja koskevaa sääntelyä.

<sup>33</sup> C-107/98 Teckal, kohta 50.

<sup>34</sup> Eskola, 2017, s. 113.

käyttää samanlaista määräysvaltaa kuin omissakin yksiköissään (Määräysvaltakriteeristä lisää luvussa 2.2.1). Vastaavasti hankintayksikön erillisyydestä ja määräysvallasta säädetään myös hankintalain 15 §:n 1 momentissa. Edelleen hankintalain esitöissä todetaan, että ”Samaan oikeushenkilöön kuuluvien yksiköiden tekemää hankintaa ei pidettäisi laissa tarkoitettuna hankintasopimuksena, vaan hankintayksikön oikeushenkilön sisällä tehtynä järjestelyinä.”<sup>35</sup> Oikeushenkilön sisällä tehty järjestely ei kuulu lain soveltamisalaan, kun palvelu tai tavara on oikeushenkilön tuottamaa omin voimin.

Kun arvioidaan oikeudellista erillisyyttä, voidaan käyttää apuna lain mukaan määräytyvää oikeushenkilöyteen liittyvien tunnusmerkkien täyttymistä.<sup>36</sup> Kansallisella tasolla valtio nähdään yhtenä oikeushenkilönä, joka muodostuu eri toimielimistä ja niiden muodostamista kokonaisuudesta. Valtioneuvosto ministeriöineen sekä valtion keskushallinto valtion virastoineen muodostavat yhden oikeushenkilön, jolloin valtion rahoittamia järjestelyjä ja näiden toimijoiden sisäisiä suhteita ei rinnasteta hankintalain soveltamisalaan.<sup>37</sup> Sen sijaan kunnat ovat yksittäisiä oikeushenkilöitä, joiden omistamat yhtiöt voidaan rinnastaa sidosyksikköasemaan, kunhan kriteerit muodollisesta erillisyydestä, määräysvallasta, ulosmyyntirajoista ja yksityisen pääoman kiellosta täyttyvät. Kun yksiköiden erillisuus on selvää, sidosyksikköasemaa harkitaan käytetyn valvontavallan sekä toiminnan kohdistumisen edellytyksien suhteen.

Oikeudellinen erillisuus ei itsessään määrittele sidosyksikköjen asemaa tai hankintalain sovellettavuutta sidosyksikköpoikkeuksessa, vaan se määrittelee sopimusoikeudellisen periaatteen, jonka mukaan ylipäättänsä sidosyksikköasema ja solmittu sopimus tulee arvioitavaksi. Jos sidosyksiköksi kutsuttu yhtiö kuuluu todellisuudessa samaan oikeushenkilöön, esimerkiksi omistavan kunnan kanssa, ei hankintalakia sovelleta, vaan silloin kyseessä on oikeushenkilön omin voimin tuottama tavara tai palvelu. Lähtökohtaisesti oikeudellinen erillisuus voidaan huomattavan helposti havaita ja useissa tapauksissa on

---

<sup>35</sup> HE 108/2016 vp, s. 100.

<sup>36</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriö, 2004, s. 41.

<sup>37</sup> HE 108/2016 vp s. 101.

ilmeistä, kuuluuko yksikkö samaan oikeushenkilöön vai onko se erillinen.<sup>38</sup> Näin ollen oikeudellinen erillisuus ei useinkaan aiheuta tulkinnallisia ongelmia siitä, tuleeko tapauksessa soveltaa hankintalain sidosyksikköpoikkeusta vai ei.

### 2.2.1 Hankintayksikön käyttämä määräysvalta

Määräysvaltakriteeri on yksi sidosyksikön tunnusmerkeistä, jossa hankintayksikkö käyttää yksikköön vastaavaa määräysvaltaa kuin se käyttää omissa yksiköissään.<sup>39</sup> Hankintadirektiivin 12 artiklan 1 a) kohdan ja hankintalain 15 §:n 5 momentin mukaan käytännössä voidaan katsoa määräysvaltakriteerin toteutuvan, kun hankintayksikkö tai -yksiköt käyttävät yhdessä määräysvaltaa ja jossa sidosyksikön toimitukset koostuvat hankintayksiköiden edustajista. Edustajien tulee voida käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön päätöksenteossa sekä strategisissa tavoitteissa niin, että sidosyksikkö edelleen toimii hankintayksiköiden etujen mukaisesti. Ensimmäisen kerran määräysvallasta muotoiltiin tapauksessa Teckal, jossa ”alueellinen tai paikallinen viranomainen valvoo kyseistä oikeushenkilöä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan”.<sup>40</sup> Tämä ilmaisu on kuitenkin hyvin laava, joten määräysvallan ja valvonnan kriteereitä on myöhemmissä tuomioissa tarkennettu<sup>41</sup>.

Tuomioistuinratkaisussa C-458/03 Parking Brixen tuli arvioitavaksi määräysvallan ja kontrollin vaatimus sidosyksikössä.<sup>42</sup> Brixenin kunta oli tehnyt käyttöoikeussopimuksen parkkialueiden hallinnoinnista ja hoitamisesta yhdessä omistamansa yrityksen Stadtwerke Brixen AG:n kanssa. Tutkittavaksi tuli erityisesti se, onko viranomaisella yhtiötä kohtaan sellaista määräysvaltaa, joka vastaa samanlaista määräysvaltaa kuin sen omiin yksiköihin. Tästä edelleen tarkennetaan, että kyseessä pitää olla viranomaisen mahdollisuus vaikuttaa ratkaisevasti yhtiön tärkeisiin päätöksiin sekä strategiaan tavoitteisiin.<sup>43</sup> Yhtiölle

---

<sup>38</sup> Kaarresalo, 2007, s. 256.

<sup>39</sup> Kaarresalo, 2007, s. 259.

<sup>40</sup> C-107/98 Teckal, kohta 50.

<sup>41</sup> Huikko & Ukkola, 2016, s. 5.

<sup>42</sup> C-458/03, Parking Brixen GmbH v Gemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AG, EU:C:2005:605.

<sup>43</sup> C-458/03 Parking Brixen, kohta 64–65.

taattiin tarpeellinen itsenäisyys toiminnan toteuttamiseksi, mutta Brixenin kunnanvaltuusto oli kuitenkin vastuussa yhtiön yleisistä suuntaviivoista, määrärahoista, tarkastustoiminnasta sekä strategisesta valvonnasta. Tästä huolimatta voidaan kysyä, onko kunnan määräysvalta vahvalla pohjalla, kun yhtiö toimii osakeyhtiön luonteen mukaisesti laajentamalla toimintaansa ulkomaille ja uusille toimialoille, avaamalla osakepääoman ulkopuolisille omistuksille ja näiden lisäksi yhtiön hallituksella on huomattavan laajat toimintavaltuudet. Kuinka tehokkaasti kunta todellisuudessa olisi pystynyt valvomaan yhtiön toimintaa näiden olosuhteiden valossa?

Euroopan unionin tuomioistuimessa oli arvioitavana tapaus C-182/11 ja C-183/11 Econord, jossa kaksi kuntaa Italiassa päättivät hankkia kummatkin yhden osakkeen yhtiöstä, joka oli Varisen kunnan pääasiallisessa omistuksessa, ja joka tuotti puhtaanapitopalveluita kuntaomistajilleen.<sup>44</sup> Kaksi omistajakuntaa tekivät muiden osakkaiden kanssa sopimuksen, jossa niille määrätään oikeudesta tulla kuulluksi yhtiön asioissa, nimittää jäsen valvontaelimeen sekä nimittää hallituksen jäsen. Tuomioistuin on yhdistetyssä ratkaisussaan todennut määräysvallan täyttymisestä, että kyse on ”vastaavasta määräysvallasta, kun kyseessä olevaan yksikköön käytetään sellaista määräysvaltaa, että hankintaviranomainen voi vaikuttaa sen päätöksiin.”<sup>45</sup> Samassa kohdassa viitataan lisäksi tapaukseen Parking Brixen, jossa todettiin, että on oltava mahdollisuus vaikuttaa ratkaisevasti yhtiön tavoitteisiin ja päätöksiin.

Tapauksessa C-324/07 Coditel oli kyse Brutélén ja Ucclen välisestä sopimuksesta, jossa Brutélé on kuntien välinen osuuskunta ja Uccle on kunta.<sup>46</sup> Sopimuksessa oli kyse konsessio- eli käyttöoikeussopimuksesta, jossa sovittiin, että Brutélén osuuskunta hallinnoi Ucclen omistamaa kaapelitelevisioverkkoa. Tätä vastaan Ucclen kunnan tuli merkitä tietty määrä osuuskunnan osakkeita itselleen. Tapauksessa kysyttiin, että voidaanko päätösvallan, jota kaikki tai osa jäsenistä käyttää, merkitä sitä, että niillä olisi vastaava

---

<sup>44</sup> C-182/11 ja C-183/11, Econord SpA v Comune di Cagno ja muut, EU:C:2012:758.

<sup>45</sup> C-182/11 ja C-183/11, Econord, kohta 27. Yhdistetyssä ratkaisussa oli kyse Comune di Varese-kunnan perustamasta ASPEM-yhtiöstä, joka tuotti puhtaanapitopalveluja sidosyksikkönä. Tuomioistuimen tarkasteltavaksi esitettiin kysymyksiä yhtiön omistajien määräysvallasta ja näin ollen myös sidosyksikköasemasta.

<sup>46</sup> C-324/07, Coditel Brabant SA v Commune d’Uccle and Région de Bruxelles-Capitale, EU:C:2008:621.

määräysvalta osuuskunnassa kuin niillä olisi omassa yksikössään. Toiseksi riittääkö, että osuuskunnan jäsenet käyttävät päätösvaltaa yhdessä, vai tulee jokaisen käyttää sitä yksin?

Ratkaisussa viitataan aikaisempiin merkittäviin tuomioistuinratkaisuihin (muun muassa Parking Brixen), jotka ovat vaikuttaneet määräysvallan kriteeriin. Tässä ratkaisussa todettiin aiempien tapaan, että useiden viranomaisten yhteisomistus yhtiöön voi osoittaa, että heillä on vastaava määräysvalta kuin omassa yksikössään. Todettakoon kuitenkin, että pelkästään se, että kaikki omistajat ovat julkisia tahoja, ei ratkaisevalla tavalla riitä kriteerin täyttymiseen.<sup>47</sup> Tässä tapauksessa osuuskunnan määräysvaltaa käytti hallitus, joka muodostui jokaisen jäsenkunnan edustajista, kokouksissakin oli mukana vain jäsenkuntien edustajia ja osuuskunnan päätökset tehtiin määräenemmistöllä. Näin ollen tuomioistuimessa todettiin, että jäsenkunnilla oli riittävä määräysvalta ja niillä oli aito mahdollisuus vaikuttaa osuuskunnan tavoitteisiin sekä päätöksiin.<sup>48</sup> Tuomioistuin ratkaisi toisen kysymyksen siitä, tulee osuuskunnan jäsenten käyttää määräysvaltaa yksin vai yhdessä. Sen osalta todetaan, että osuuskunnassa, jossa on useita viranomaisia omistajina, voidaan määräysvaltaa käyttää yhdessä ja tarvittaessa tehdä päätöksiä enemmistöperiaatteella.<sup>49</sup>

Näin ollen mitä edellä mainituista tapauksista voidaan todeta, on se, että hankintayksikön määräysvallan tulee olla vastaavanlaista kuin omassa yksikössään ja tärkeisiin päätöksiin tulee pystyä vaikuttamaan. Määräysvaltaa on käsitelty tuomioistuimissa myös siltä näkökannalta tapauksessa Coditel, että tulee jokaisen yhtiön osakkaan käyttää määräysvaltaa yksin, vai voiko sitä käyttää yhdessä muiden omistavien hankintayksiköiden kanssa. Myös Sea-tapauksessa todetaan, että oikeuskäytäntö ei edellytä yhtiön jokaiselta omistajalta yksin käytettävää määräysvaltaa, vaan sitä voidaan käyttää yhdessä,

---

<sup>47</sup>C-324/07 Coditel, kohta 31.

<sup>48</sup>C-324/07 Coditel, kohta 34.

<sup>49</sup>C-324/07 Coditel, kohta 54.

kunhan se on kuitenkin vastaavaa kuin omiin yksikköihinsä<sup>50</sup>. Näin ollen määräysvaltaa käytetään yhdessä, mikäli yhtiöllä on useita julkisia omistajia, kuten kuntia. Tuomioissa todetaan, että on melkein poissuljettua, että vähemmistöosakkaalla olisi yhtiössä yksin käytettävää määräysvaltaa. Jos ratkaisevaa määräysvaltaa tulisi käyttää yksin, johtaisi tällainen tilanne usein kilpailuttamispakkoon niissä tapauksissa, joissa hankintayksikkö haluaa hankkia osuuden sidosyksiköstä ja antaa julkisen palvelun sen hoidettavaksi.<sup>51</sup> Useiden omistajien joukosta kukaan ei voi yksin käyttää määräysvaltaa yhtiöön, mutta riittää, että kaikilla hankintayksiköillä on mahdollista käyttää sitä yhteistyössä muun hankintayksikön kanssa. Myös tapauksessa Econord todettiin, että jos yksiköllä on useita julkisia omistajia, voidaan vastaavaa määräysvaltaa käyttää myös yhdessä. Tätä rajoittaa kuitenkin toteama, jonka mukaan enemmistöosakas ei yksin voi käyttää määräysvaltaa, vaan valtaa tulee olla käyttämässä myös vähemmistöosakas. Muuten ”määräysvallan käsite tehdään tyhjäksi.”<sup>52</sup> Oikeuskäytännössä ei ole muodostunut tiettyä vaadittua omistusoosuutta, jolla määräysvaltakriteeri täytyisi, sillä joissain tapauksissa edes yhden hankintayksikön 100 % omistus ei riitä täyttämään kriteeriä, kun joissain tapauksissa alle yhden prosentin omistus voi riittää määräysvaltakriteerin täyttymiseen.<sup>53</sup>

### 2.2.2 Toiminnan kohdistumista koskeva vaatimus

Hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohta ja hankintalain 15 § 1 momentti sidosyksikköhan-  
kinnoista määrittelee sidosyksikölle rajat, jonka mukaan yksikkö saa harjoittaa liiketoimintaansa muiden kuin määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden tahojen kanssa (myöhemmin ulosmyynti). Ulosmyynnistä käytetään myös termiä kohdistumiskriteeri, jossa sidosyksikön tulee kohdistaa toimintansa pääosin omistajana olevaan

---

<sup>50</sup>C-573/07, *Sea Srl v Comune di Ponte Nossa*, EU:C:2009:532, kohta 54–55. Tapauksessa oli kyse Ponte Nossan kunnasta, joka liittyi Setco-osakeyhtiöön vähemmistöosakkaaksi ja antoi sille tehtäväksi ilman kilpailutusta hoitaa jätteiden keräyksen ja kuljetuksen alueellaan. Arvioitavaksi tuli, tuleeko määräysvaltaa käyttää yksin vai voiko omistavat viranomaiset käyttää sitä yhdessä.

<sup>51</sup>C-573/07 *Sea*, kohta 56.

<sup>52</sup>C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohta 28–30.

<sup>53</sup>C-324/07, *Coditel*, kohta 53. Tuomioistuin on eräässä ratkaisussa todennut, että joissakin olosuhteissa määräysvallan kriteeri voi täytyä, vaikka viranomaisen omistaisi vain 0,25 prosenttia sidosyhtiöstä.

hankintayksikköön tai -yksiköihin. Käytännössä tämä tarkoittaa niitä rajoja, joiden puitteissa sidosyksikkö saa vähäisesti myydä markkinatoimijoille tarjoamiaan palveluita tai tuotteita<sup>54</sup>.

Hankintalaissa määrätään euromääräisistä sekä prosentuaalisista ulosmyyntirajoista. Euromääräisesti raja ulottuu 500 00 euroon ja prosentuaalisesti viiteen prosenttiin. Molempien ehtojen tulee täytyä, kun yksikkö harjoittaa liiketoimintaa ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Mikäli esimerkiksi liiketoimintaa harjoitetaan alle viidellä prosentilla, mutta yli 500 00 eurolla, ei hankintalain tarkoittamaa sidosyksikköä synny.<sup>55</sup> Säännöksen prosentuaalista viiden prosentin rajaa ei sovelleta silloin, kun sidosyksikkö toteuttaa ulosmyyntiä alle 100 000 eurolla kolmen vuoden laskennallisella ajalla. On kuitenkin huolehdittava, että 100 000 euron ulosmyynti ei ylitä hankintadirektiivissä määrättyä 20 prosentin ulosmyyntirajaa yhtiön liiketoiminnasta.<sup>56</sup> On mielenkiintoista huomata, että kansallisella tasolla prosentuaalinen raja on asetettu huomattavasti tiukemmaksi kuin mitä se on hankintadirektiivissä, jossa ulosmyyntirajaksi on asetettu 20 prosenttia. Kun hankintalain kokonaisuudistusta valmisteltiin vuonna 2015, oli valmisteluryhmä ehdotanut 10 prosentin ulosmyyntirajaa, joka oli oikeuskäytännössä melko vakiintunut raja.<sup>57</sup> Tätä kuitenkin kiristettiin hankintalaissa lopulta viiteen prosenttiin ja hallituksen esityksessä tätä perusteltiin kilpailun vääristymisen estämisellä.<sup>58</sup>

Ulosmyynnin prosentuaalista rajaa määrittäessä lasketaan yhtiön kolmen edeltävän vuoden kokonaisliikevaihdon määrää. Ajallisesti kolme edeltävää vuotta lasketaan siitä hetkestä, kun sopimusta tehdään hankintayksikön ja sidosyksikön välillä. Jos liikevaihtoa ei ole kolmen vuoden ajalta esimerkiksi toiminnan aloittamisen takia, tulee laskennassa ottaa huomioon tulevan liiketoiminnan tiedot ja arviot.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Halonen, 2012, s. 5.

<sup>55</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s. 289.

<sup>56</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s. 296.

<sup>57</sup> TEM 37/2015, s. 110.

<sup>58</sup> HE 108/2016 vp s. 101.

<sup>59</sup> Huikko, 2014, s. 190.

Ulosmyyntirajat on asetettu lainsäädännössä käytännössä siksi, että julkisomisteisten yhtiöiden rajoittamaton toiminta hankaloittaisi yritysten pääsyä markkinoille. Julkisomisteisen yhtiön rajoittamaton tai laajempi ulosmyynti voi aiheuttaa merkittävää etua kilpailussa verrattuna yksityiseen, jolloin kilpailu ei ole tasapuolista. Tasapuolista kilpailua markkinoilla julkisen ja yksityisen toimijan välillä kutsutaan kilpailuneutraliteetiksi.<sup>60</sup> Kilpailuneutraliteettiä korostettiin hankintalain kokonaisuudistuksessa, jossa tahtotilana on rajoittaa hankintayksiköiden tekemiä hankintoja kilpailuttamatta sekä rajoittaa erityisesti suurten sidosyksiköiden liiketoimintaa muiden kuin määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa.<sup>61</sup> Julkisomisteisten yhtiöiden ulosmyyntirajoista on kiistelty, sillä Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitys osoittaa, että julkisten ja yksityisten toimijoiden näkemykset rajoista ovat ristiriidassa keskenään.<sup>62</sup> Selvityksen mukaan vastanneet yritykset eivät suosittelle ulosmyyntirajojen lievennystä, ja sidosyksiköiden aiheuttama haitta näkyy erityisesti alihinnoittelussa sekä julkiselta julkiselle suunnatussa myynnissä.<sup>63</sup>

Toiminnan kohdistumisen arviointiin liittyviä oikeustapauksia ei ole ratkaistu yhtä paljoa kuin määräysvaltaan liittyviä, sillä jo määräysvallan puutteen toteaminen johtaa sidosyksikköaseman puuttumiseen. Teckal-tapauksessa kuitenkin määriteltiin myös edellytyksiä toiminnan kohdistumiseen sidosyksikköaseman saavuttamiseksi. Ratkaisussa todetaan, että ”oikeushenkilö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa.”<sup>64</sup> Tätä vaatimusta on myöhemmissä tuomioistuinratkaisuissa toteutettu. Tapauksessa C-350/04 Carbotermo oli kyse Busto Arsizion kunnan tekemästä hankintasopimuksesta energia- ja lämpöalalla.<sup>65</sup> Kyseessä oli yhtiö, josta kunta omisti 99,98 % ja loput osakkeet olivat muiden kuntien omistuksessa. Tarkasteltavaksi tuli yhtiön toiminnan kohdistuminen, jossa pohdittiin, että harjoittaako kyseinen yhtiö pääosaa

---

<sup>60</sup> Juuti & muut, 2018, s. 263–264; HE 40/2013 vp s. 4.

<sup>61</sup> HE 108/2016 vp s. 48.

<sup>62</sup> Luukinen & muut, 2022, s. 10.

<sup>63</sup> Luukinen & muut, 2022, s. 39.

<sup>64</sup> C-107/98 Teckal, kohta 50.

<sup>65</sup> C-340/04, Carbotermo SpA and Consorzio Alisei v Comune di Busto Arsizio and AGESP SpA, EU:C:2006:308.



toiminnastaan sen omistavan kunnan kanssa ja onko muulla toiminnalla vain toissijaista arvoa.<sup>66</sup>

Tapauksessa C-295/05 Asemfo tuomioistuin otti kantaa toiminnan kohdistumiseen.<sup>67</sup> Espanja omisti yhtiöstä 99 prosenttia ja neljä itsehallintoaluetta omisti kukin 0,25 prosenttia. Asiakirjoista selvisi, että yhtiön liikevaihto koostui niin, että 55 prosenttia koostui itsehallintoalueille suuntautuneista palveluista ja 35 prosenttia Espanjan valtiolle.<sup>68</sup> Tässä tapauksessa toiminnan kohdistuminen täytti kohdistumiskriteerin, vaikka liikevaihto suuntautui pääosin huomattavasti pienemmille omistajille. Pääasia oli, että kaiken kaikkiaan liikevaihdosta noin 90 prosenttia kohdistui omistajiin.<sup>69</sup>

Pääosin toiminnan kohdistumista voidaan siis soveltaa tilanteeseen, jossa yhtiöllä on useita omistajia. Yhtiön toiminnan kohdistumista tarkastellaan kokonaisuutena, jossa liiketoimien osuuden ei tarvitse kohdistua yhteen omistajaan, vaan siinä huomioidaan kaikki omistajat. Silläkään ei ole ratkaisussa merkitystä, suorittaako maksun omistaja vai tarjotun palvelun käyttäjä, tai sillä, millä alueella maantieteellisesti toimitaan.<sup>70</sup> Näistä tekijöistä huolimatta toiminnan kohdistumisen vaatimus voi täyttyä.

### *Avoimuusilmoitus*

Sidosyksiköille asetettu viiden prosentin ulosmyyntiraja ei ole aivan ehdoton, vaan poikkeuksena sallitaan eräissä tapauksissa 10 prosentin ulosmyyntiraja yhtiön liikevaihdosta. Tällöin 500 000 euron sekä viiden prosentin rajaa ei sovelleta. Hankintalain 15 §:n 3 momentin mukaan ulosmyynti on mahdollista 10 prosenttiin saakka, jos voidaan havaita ns. markkinapuute sidosyksikön toiminnan alalla. Avoimuusilmoituksesta säädetään lisää hankintalain 58 §:n 3 momentissa, jossa selvitetään, onko markkinoilla muita sellaisia toimijoita, jotka harjoittavat samaa liiketoimintaa ja voisivat näin ollen täyttää hankintayksikön tarpeet. Menettely perustuu hankintayksikön julkaisemaan

---

<sup>66</sup> C-340/04 Carbotermo, kohta 63.

<sup>67</sup> C-295/05, Asemfo v Tragsa, EU:2007:227.

<sup>68</sup> C-295/05 Asemfo, kohta 63.

<sup>69</sup> Vrt. direktiivisääntelyn prosentuaalinen ulosmyyntiraja ja kansallisen sääntelyn tiukemmat rajat.

<sup>70</sup> C-340/04 Carbotermo, kohta 70 ja 73.

avoimuusilmoitukseen, joka julkaistaan HILMA-palvelussa<sup>71</sup>. Jos ilmoitus ei saa vastauksia vähintään 14 vuorokauden kuluessa, voidaan katsoa, että markkinoilla ei ole volyymitaan riittävää tai kilpailukykyistä toimijaa, joka voisi tarjota vaihtoehdon tarvittavalle tavaralle tai palvelulle. Tällöin sidosyksikkösuhde ei vaarannu, kun avoimuusmenettely toteutetaan oikealla tavalla.

Mikäli vastauksia avoimuusilmoituksiin ei saada, voi hankintayksikkö toteuttaa hankinnan ja 10 prosentin ulosmyyntirajaa voidaan soveltaa kolmen vuoden ajan. Avoimuusilmoituksen sääntelyllä tavoitellaan oikeusvarmuutta sekä sidosyksikköjärjestelyjen ennakoitavuutta markkinoilla.<sup>72</sup> Jos hankintayksikkö saa vastauksia avoimuusilmoitukseen, ei säännöstä korkeammasta ulosmyyntirajasta voida soveltaa. Talousvaliokunnan mietinnössä kuitenkin katsotaan, että kuitenkin vain sellainen vastaus avoimuusilmoitukseen voi olla esteenä, joka sopimusneuvottelussa katsotaan toimivan sidosyksikköä vastaavaksi toiminnaksi sisällöllisesti. Vastaajan tulee olla myös sitoutunut hankinnan toteuttamiseen.<sup>73</sup> Näin ollen mikä tahansa vastaus avoimuusilmoitukseen ilman neuvotteluja tai sitoutumista ei vielä estä säännöksen täytäntöönpanoa.

### **2.2.3 Yksityisen pääoman kielto**

Hankintalain 15 §:n 1 momentin sekä hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan sidosyksiköiltä kielletään yksityinen pääoma, eli sidosyksikössä saa olla vain hankintayksiköiden pääomaa. Direktiivissä kuitenkin tarkennetaan, että sidosyksikössä ei ole suoria yksityisiä pääomaosuuksia, jotka voisivat vaikuttaa määräysvallan alla olevan sidosyksikön päätöksiin. Direktiivissä tällä viitataan joidenkin valtioiden lainsäädäntöön, jossa edellytetään yksityisen pääomaosuuden muotoja, jolloin tämä yksityinen omistaminen ei vielä välttämättä estä sidosyksikkösuhdetta. Suomessa ei kuitenkaan ole tällaista

---

<sup>71</sup> HILMA on sähköinen ilmoituskanava julkisille hankinnoille, jossa julkaistaan ilmoitukset kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista sekä myös avoimuusilmoituksista.

<sup>72</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s. 294.

<sup>73</sup> TaVM 31/2016 vp s. 8.

lainsäädäntöä, joka edellyttäisi sidosyksiköissä yksityistä pääomaa, joten tästä syystä ei hankintalaissa ole mainintaa direktiivin asettamasta ehdosta.<sup>74</sup>

Yksityisen pääoman kieltoa on käsitelty erityisesti tapauksessa C-26/03 Stadt Halle, jossa tarkasteltavaksi tuli Hallen kunnan omistussuhde yritykseen RPL Lochau, jonka kanssa kunta oli tehnyt sopimuksen jätteiden käsittelyn hoitamisesta.<sup>75</sup> Kunta omisti yrityksestä 75,1 prosenttia ja loput 24,9 prosenttia oli yksityisen yrityksen omistuksessa. Ennakkoratkaisukysymykseksi nousi näin ollen seuraava: voiko hankintayksikkö solmia osittain omistamansa yhtiön kanssa sopimuksen ilman virallista hankintamenettelyä sisäisenä liiketoimintana, kun yksityisellä yrityksellä on omistusosuus samasta yhtiöstä?<sup>76</sup>

Kyseisessä tapauksessa oleva yhtiö on sekayhtiö, joka tarkoittaa sitä, että omistajia on sekä yksityiseltä että julkiselta sektorilta. Tapauksen perusteluissa todetaan, että yksityisen yrityksen osakkuus sulkee mahdollisuuden, jossa hankintaviranomainen voisi valvoa omistamaansa yhtiötä vastaavalla tavalla kuin omia toimipakkoja.<sup>77</sup> Yksityisellä yrityksellä ja julkisella hankintaviranomaisella on usein eriävät intressit, jolloin viranomaiset tavoittelevat yleistä etua ja yksityiset yritykset useimmiten tavoittelevat voittoa. Näin ollen hankintadirektiivissä ja hankintalaissa mainittu yksityinen pääoma sidosyksikössä kumoaisi sidosyksikön aseman sekä myös edellytyksen, jossa sidosyksikön tulee toimia määräysvaltaa käyttävän viranomaisen etujen mukaisesti. Tapauksessa Stadt Halle yksityisen pääoman kieltoa on perusteltu myös niin, että sekamuotoinen yhtiö ei toimi vapaan ja vääristymättömän kilpailun mukaisesti, mikäli se voisi solmia sopimuksia ilman tarjouskilpailua. Yhtiön osakkaana oleva yksityinen yritys saisi kohtuutonta etua suhteessa sen kilpailijoihin ja tällä toiminnalla loukattaisiin lisäksi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> HE 108/2016 vp s. 101.

<sup>75</sup> C-26/03 Stadt Halle.

<sup>76</sup> C-26/03 Stadt Halle, kohta 20.

<sup>77</sup> C-26/03 Stadt Halle, kohta 49.

<sup>78</sup> C-26/03 Stadt Halle, kohta 51; Anatolijs, 2019, s. 4.

EU:n tuomioistuin on arvioinut yksityisen pääoman vaatimusta tapauksessa C-220/05 Auroux, jossa Roannen kunta solmi sopimuksen Société d'équipement du département de la Loire -nimisen yhtiön (SEDL) kanssa rakennusurakkasopimuksen vapaa-ajan kylän rakentamisesta.<sup>79</sup> Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei ole aivan välttämätöntä kilpailuttaa sellaisia sopimuksia, jotka tehdään julkisyhteisön ja tästä erillisen oikeushenkilön välillä, jos tämä erillinen oikeushenkilö täyttää sidosyksikön vaatimukset. Auroux-tapauksessa SEDL on osittain yksityisen sekä julkisen sektorin omistama yhtiö, joten tuomioistuin katsoi, että Roannen kunnalla ei voi olla vaadittavaa määräysvaltaa kyseiseen yhtiöön.<sup>80</sup> Yksityisen pääoman johdosta SEDL:ää ei katsottu sidosyksiköksi ja tuomioistuinkäytännössä muodostunutta linjaa voidaan soveltaa myös rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin.

Tapauksessa C-29/04 komissio vastaan Itävalta oli kyse Mödlingin kaupungista, joka omisti kokonaan perustamansa Abfall-yhtiön.<sup>81</sup> Yhtiö toimi jätehuollon alalla hoitaen niitä tehtäviä, jotka kuuluivat kaupungille. Myöhemmin yhtiö avasi osakekannastaan 49 prosenttia, joka päätyi yksityiselle yritykselle. Ratkaisussa todettiin, että Stadt Halle-tuomion tapaan yksityisen yrityksen osakkuus sulkee hankintayksikön mahdollisuuden valvoa kyseistä yhtiötä. Tuomioistuin totesi myös, että tällainen järjestely on keinotekoista ja järjestelyä tulee arvioida kokonaisuutena yhtiön perustamishetkestä 49 prosentin osuuden luovuttamiseen yritykselle.<sup>82</sup> Näin ollen oikeuskäytännön valossa voidaan todeta, että niissä tapauksissa, kun hankintayksikkö perustaa yhtiön ja tämän jälkeen myy osan yksityiselle omistukselle, ei sidosyksikköasemaa voida soveltaa. Tässä tapauksessa yksityistä omistusta voidaan arvioida ajallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Jos viranomaiset voisivat menetellä niin, että ensin perustetaan viranomaisen omistama yhtiö, solmitaan sopimus yhtiön ja viranomaisen välille ja sitten myydään suuri osuus yksityiselle, tulisi hankintalain kiertäminen mahdolliseksi ja näin ollen vaarantaisi hankintalain tarkoituksen.

---

<sup>79</sup> C-220/05, Auroux v Commune de Roanne, EU:C:2007:31.

<sup>80</sup> C-220/05, Auroux, kohta 64.

<sup>81</sup> C-29/04 Komissio v. Itävalta, EU:C:2005:670.

<sup>82</sup> C-29/04 Komissio v. Itävalta, kohta 40 ja 46.

Kuten edellä mainituista tuomioistuinratkaisuista voidaan huomata, perustuu yksityisen pääoman kielto erityisesti määräysvaltakriteeriin. Yksityinen pääoma yhtiössä tarkoittaa yleensä erilaisia tavoitteita, jossa yksityinen yritys pyrkii tavoittelemaan voittoa. Näin ollen yksityisen ja julkisen omistajan intressierot jo itsessään aiheuttavat sen, että julkinen omistaja ei voi välttämättä tehdä päätöksiä, jotka ajaisivat julkisen toimijan etua. Tämän lisäksi yksityinen omistaja saattaisi saada kilpailuetua verorahoin turvatus toiminnan omistajana, eikä muilla markkinatoimijoilla olisi mahdollisuutta tarjota palveluita tai tavaroita kilpailluilla markkinoilla hankintayksiköille.

## **2.3 Sidosyksikkösääntelyn tulkinnasta**

Sidosyksikköä koskeva sääntely on tuotu hankintadirektiiviin ja hankintalakiin omana kohtanaan, joka omalta osaltaan on selventänyt sidosyksikkösääntelyä ja sen kriteereitä -verrattuna aikaan ennen sidosyksikkösääntelyä. Tämä on tuonut oikeusvarmuutta sääntelyn suhteen, mutta kuten johdantoluvussa todettiin, on haasteena ollut erityisesti tulkinnat määräysvaltakriteerin täyttymisestä sekä valvontavallan toteutumisesta. Sananmukainen tulkinta terminologiasta ei ole aivan selvää.

### **2.3.1 Terminologia ja määräysvalta**

Leena Jukka tuo artikkelissaan esiin sen, että hankintadirektiivissä puhutaan hankintasopimuksesta, mutta kyseessä on silti poikkeus hankintalain soveltamisessa.<sup>83</sup> Hankintalain laissa puhutaan myös hankinnasta, jolloin kyseessä olisi hankintasopimus sidosyksikön kanssa, joka kuitenkin muodostaa poikkeuksen lain soveltamisalaan. Jukan mukaan selvempää olisi, jos EUT tulkitsisi sopimuksen käsitteen hankintaviranomaisen omaksi toiminnan järjestelyksi, jolloin ei synny hankintasopimusta. Sopimus-termin käytössä ajautaan usein tavanomaisiin sopimusneuvotteluihin sopimussakkoineen ja

---

<sup>83</sup> Jukka, 2018, s. 354.

irtisanomislausekkeineen, joilla viitataan osapuolten erillisyyteen ja jolloin kyseessä on hankintalain piiriin soveltuva hankintasopimus.<sup>84</sup>

Kuten mainittua, erityistä haastetta sidosyksikkösääntelyssä aiheuttaa tulkinnat määräysvallasta. Määräysvaltaa tarkastellaan suppeasti ja kynnyks näyttää olevan hyvin korkealla määräysvallan toteutukseksi sidosyksikössä. Määräysvallan ei tarvitse olla samanaista kuin omiin toimipaikkoihin, mutta vastaavaa määräysvaltaa kuitenkin. Hankintalain mukaan sidosyksiköiden toimielimien tulee koostua hankintayksiköiden edustajista ja he käyttävät yhdessä ratkaisevaa päätösvaltaa. Laista ei ilmene tarkempaa tai yksiselitteistä määritelmää määräysvaltakriteerille, vaan asia ratkaistaan usein tapauskohtaisesti. Ensimmäisessä Teckal-tapauksessa määräysvalta muotoiltiin valvonnaksi samoin, kun se valvoo omia toimipaikkojaan. Valvonnalla on tarkoitettu hankintayksikön mahdollisuutta toteuttaa yhtiön tavoitteiden saavuttamista ja yleisen edun mukaisten vaatimusten täyttämistä samoin, kun omissa toimipaikoissa<sup>85</sup>. Kirjallisuudessa valvonta on kuitenkin nähty enemmänkin alkuperäisenä terminologiana sidosyksikkösääntelyn kehittyessä sekä toisaalta vain osana määräysvallan käsitettä<sup>86</sup>. Valvonnan on nähty myös olevan huomattavasti sopiva termi määräysvallalle, sillä valvonta ei ole vain passiivista tarkkailua, vaan aktiivista vaikuttamista ja määräysvallan käyttämistä<sup>87</sup>.

Määräysvallan tulee olla tosiasiallista sidosyksikössä. Kuten Coditel- ja Sea-tapauksessa todettiin, hankintayksiköt käyttävät määräysvaltaa usein yhdessä, sillä sidosyksiköt ovat useampien hankintayksiköiden omistamia. Jos tosiasiallista määräysvaltaa ei vaadittaisi, voisi hankintayksikkö olla muodollisesti osakkaana ja hankkia ilman kilpailuttamista. Yhteisessä määräysvallassa voidaan nähdä kuitenkin ongelmallisena se, että onko valta tosiasiallista vai muodollista. Kuinka kaikki omistajat ovat edustettuina ja onko yhteinen päätöksenteko sidosyksikössä kaikkien omistajien edun mukaista?<sup>88</sup> Yhteinen ja

---

<sup>84</sup> Jukka, 2018, s. 354. Termit lainsäädännössä aiheuttavat haasteita sananmukaiselle tulkinnalle, jossa hankintasopimuksella viitataan hankintalain piiriin sekä sen soveltamisalan ulkopuolelle kuuluviin sopimuksiin.

<sup>85</sup> Kaarresalo, 2007, s. 260.

<sup>86</sup> Ks. Ukkola, 2015, s. 100.

<sup>87</sup> Kaarresalo, 2007, 260.

<sup>88</sup> Kaarresalo, 2008, s. 249.

tosiasiallinen määräysvalta vaatii Ukkolan mukaan yhteistyötä sekä keskusteluyhteyttä hankintayksiköiden välillä.<sup>89</sup> Myöskään muut toimet, kuten sidosyksikön johdon nimitysmahdollisuus tai enemmistöosakkuus ei aina takaa tosiasiallisen määräysvallan toteutumista.<sup>90</sup> Minkälainen määräysvalta loppujen lopuksi on riittävää missäkin oikeushenkilön muodossa?

Määräysvalta ja yksityinen pääoma sidosyksikössä on myös huomionarvoinen kohta sääntelyssä. Aiemmin voimassa ollut hankintalaki (Laki julkisista hankinnoista 348/2007) ei sisältänyt kieltä yksityisestä pääomasta sidosyksikössä. Uudessa hankintalaissa tämä säännös on jo lisätty omana kohtanaan. Tuomioistuimen ratkaisussa on nähty, että yksityinen pääoma sidosyksikössä estäisi hankintaviranomaisen määräysvallan toteutumisen siten kuin omissa toimipaikoissaan. Näin linjattiin esimerkiksi tapauksessa Stadt Halle.<sup>91</sup> Lisäksi todettiin, että yksityisen pääoman sijoittaminen olisi ongelmallista yksityisen ja julkisen toimijan erilaisten tavoitteiden vuoksi ja yhdenmukainen kohtelu vaarantuisi, kun yksityinen yritys saa etua muihin kilpailijoihin nähden. Tässä ratkaisussa yksityisen pääoman kieltä on mielletty kuuluvan määräysvallan kriteerin alaan. Yksityisen pääoman kieltä liittyy myös aihetta käsittelevässä luvussa mainittu ajallinen ulottuvuus arvioitavaksi, kun sopimuksen teon jälkeen sidosyksikön osakekanta avattiin yksityiselle omistukselle. Tuomioistuimessa sidosyksikköasemaa arvioidaan kokonaisuutena ja niissä olosuhteissa, kun sopimus on tehty. Jos tiedossa ei ole, että yhtiö olisi avaamassa osakekantaansa yksityisille tahoille lähiaikoina, ei tätä mahdollisuutta voida arvioida sidosyksikköasemaa punnitessa. Näin ollen määräysvaltakriteeriä ei voida arvioida teoreettisen mahdollisuuden valossa<sup>92</sup>. Keinotekoista on kuitenkin sellainen järjestely, jossa hankintayksikkö sopimuksen solmimisen jälkeen avaisi osakekannan yksityisille toimijoille.

Ajallinen ulottuvuus määräysvallan suhteen nousi esille kotimaisessa markkinaoikeuden tuomioistuinratkaisussa MAO:522/16. Markkinaoikeuden päätöksessä on kyse

---

<sup>89</sup> Ukkola, 2015, 104.

<sup>90</sup> Pekkala & Pohjonen, 2015, s. 177.

<sup>91</sup> C-26/03 Stadt, kohta 49.

<sup>92</sup> C-573/07 Sea, kohta 50.

Peruspalvelukuntayhtymä Kallion tekemästä palvelusopimuksesta Oulun keskuspesula Oy:n kanssa vuonna 2015 heinäkuussa. Oulun keskuspesula toimittaa tekstiilihuoltopalveluita ja sen omistajat ovat julkisia toimijoita. Suurimpia omistajia ovat Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri 80,3 prosentin osuudella ja Oulun kaupunki 19,6 prosentin osuudella. Peruspalvelukuntayhtymä Kallio osti kesäkuussa 2015 yhtiön osakekannasta yhteensä 0,1 prosenttia. Vuoden 2015 yhtiöjärjestyksen mukaan pesula toimii omistajien sidosyksikkönä, jolloin hankinnat voi tehdä suoraan yhtiöltä, ilman kilpailuttamista. Tapauksessa tuli arvioitavaksi, täyttyykö hankintalain edellyttämät sidosyksikön kriteerit erityisesti huomattavan pienen omistusosuuden ja määräysvallan puutteen takia.<sup>93</sup>

Euroopan unionin tuomioistuinratkaisuihin viitaten, edellytetään mahdollisuutta yhdessä muiden omistajien kanssa vaikuttaa yhtiön strategiaan ja tärkeisiin päätöksiin. Pesulan hallituksessa on viisi jäsentä, joista neljä edustaa Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriä ja yksi Oulun kaupunkia. Hallituksen jäsenmäärää nostettiin yhdellä, minkä tarkoituksena on, että Peruspalvelukuntayhtymä Kallio tulee saamaan yhden hallituspaikan. Sidosyksikkösuhteen muodostumista tukee ratkaisun mukaan se, että yhtiö on täysin julkisomisteinen, mutta sidosyksikön kriteereiden kannalta peruspalvelukuntayhtymän omistusosuus näyttäytyy erittäin vähäisenä.<sup>94</sup> Suunniteltu hallituspaikka sekä peruspalvelukuntayhtymän riittämätön selvitys puoltavat kuitenkin sitä seikkaa, että yhtiötä ei voitaisi pitää kuntayhtymän sidosyksikkönä. Kuntayhtymä ei antanut tarkempaa selvitystä siitä, kuinka kuntayhtymä pystyisi vaikuttamaan välillisesti yhtiössä tehtäviin päätöksiin. Näin ollen määräys- ja valvontavalta ei voisi toteutua, sillä kuntayhtymällä ei ole vaikutusvaltaa sekä se ei voi valvoa yhtiötä omia toimipaikkojaan vastaavalla tavalla<sup>95</sup>. Suunniteltu hallituspaikkakaan ei puolla yhtiön asemaa sidosyksikkönä, sillä ratkaisun arvioinnissa ei voida huomioida mahdollisesti tulevaisuudessa tapahtuvaa edustusta hallituksessa. Kuntayhtymä menetteli hankintalain vastaisesti, kun hankinta tehtiin laittomana suoraan hankintana.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> MAO 522/16.

<sup>94</sup> MAO 522/16.

<sup>95</sup> Määttä, 2007, s. 259.

<sup>96</sup> MAO 522/16.



Mielenkiintoista tässä tapauksessa on se, että kuntayhtymä omisti yhtiöstä vain 0,1 prosenttia, jonka perusteella se teki hankinnan sidosyksikköhankintana. Palvelusopimuksen tekohetkellä kuntayhtymällä ei ollut hallituspaikkaa yhtiössä, vaan se oli vasta suunnitella. Kuntayhtymä ei myöskään antanut lisäselvitystä määräysvallan toteutumisesta, joka kertoi siitä, että kuntayhtymällä ei ollut lainkaan määräysvaltaa yhtiössä. Suunniteltu, mahdollisesti tapahtuva hallituspaikan täyttö tulevaisuudessa ei voi antaa tuomioistuimelle näyttöä siitä, että kuntayhtymällä olisi ollut mahdollisuus vaikuttaa yhtiön päätöksentekoon.

Määräysvaltaa on punnittu runsaasti EU:n tuomioistuimen ratkaisuisa, joissa tapauskohtaisesti voidaan todeta sen riittävyys tai riittämättömyys. Erilaiset yhtiömuodot tai omistuskannat tuovat mukanaan tulkinnallisia haasteita, mutta näiden lisäksi voidaan todeta, että myös lainsäädännön sanamuodot ja määritelmät voivat aiheuttaa haasteita lain tulkinnalle. Määräysvallan toteutumista ja käsitettä ei useinkaan voida tulkita yksiselitteisesti.

### **2.3.2 Toiminnan kohdistumisen vaatimuksesta**

Toiminnan kohdistumista koskevassa luvussa on selvää, että sidosyksikön toiminnan tulee kohdistua pääosin ja lain sallimissa rajoissa sen omistajiin ja että ulosmyynti voi väaristää kilpailua markkinoilla. Toiminnan kohdistumista voidaan tarkkailla kuntien järjestämismisvastuun näkökulmasta, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi kunnilla on tietyissä palveluissa lain velvoittama järjestämismisvastuu<sup>97</sup>. Sidosyksikköjä koskevissa EU:n tuomioistuin ratkaisuisa todettiin, että toiminnan kohdistuessa pääosin määräysvaltaa käyttäviin omistajiin, voi sidosyksikköasema toteutua ja ulosmyyntiä voi harjoittaa toisarvoisesti. Huikko ja Ukkola arvioivat, että tähän liittyvää problematiikkaa voi esiintyä esimerkiksi siinä, minkälaiset ovat toiminnan kohdistumisen henkilöpiirin rajat.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Huikko & Ukkola, 2016, s. 2.

<sup>98</sup> Huikko & Ukkola, 2016, s. 8.

Voidaanko yhtiön ja hankintaviranomaisen sopimuksen ulkopuoliset toimijat yhdistää määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin vai ei? Lasketaanko ulosmyynniksi sitä, että kunnan sidosyksikkö tarjoaa tavaroita tai palveluja kunnan asukkaille? Näitä kysymyksiä tutkitaan tarkemmin luvussa 5.2.

Samoihin kysymyksiin liittyen on myös muistettava, että ulosmyyntiä voi tapahtua myös yhtiön omistajia kohtaan. Yhtiöllä voi olla useita omistajia, joista kaikki eivät kuitenkaan täytä syystä tai toisesta sidosyksikköaseman kriteerejä. Jos omistaja ei täyttäisi määräysvaltakriteeriä, olisi sidosyksikön myynti tulkittava ulosmyynniksi. Kun yhtiö harjoittaa ulosmyyntiä yli euro- ja prosenttimääräisen rajan, ei se voisi toimia sidosyksikkönä enää edes niille omistajille, jotka tosiasiallisesti käyttäisivät määräysvaltaa. Tämä voidaan nähdä ongelmallisena erityisesti silloin, kun hankintayksikössä ajatellaan määräysvallan toteutuvan, mutta todellisuudessa se ei välttämättä toteutuisikaan. Kaksi edellä esiteltyä pohdintaa nostavat esille hankintalain sidosyksikköpoikkeuksen säännökset ja niiden tulkinnallisuuden myös toiminnan kohdistumiskriteerin suhteen. Toiminnan kohdistuminen ja ulosmyynti liittyvät myös olennaisesti määräysvaltakriteeriin, mutta kuinka luotettavasti hankintayksiköt voivat soveltaa sidosyksikköpoikkeusta, kun lain säännöksissä on tulkinnan varaa ja useissa tapauksissa sidosyksikköasemaa pitäisi arvioida tapauskohtaisesti tuomioistuimissa?

### 3 Kunnan toimiala ja tehtävät

Tässä luvussa tutkitaan kuntalain mukaisia kunnan tehtäviä ja toimintaa yleisesti. Toimialan ja tehtävien selventäminen on tarpeen tutkimuksen aiheen kannalta, kun myöhemmin tarkastellaan kuntien yhteistoimintaa ja järjestämisvastuuta. Kuntalain 1 luvun 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on järjestää asukkailleen palveluita, jotka ovat kestäviä ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti. Kuntalaisten intressin takia tehtäviä ei voida rajata koskemaan vain lailla säädettyjä tehtäviä. Kuntalain tavoitteena on taata asukkaiden itsehallinnon toteutuminen sekä edistää kunnan toimintojen suunnitelmallisuutta<sup>99</sup>. Näin ollen itsehallinto voi toteutua, kun kunnilla on oikeus ottaa omilla päätöksillään itselleen tehtäviä.<sup>100</sup> Kuntien päätehtävänä on toteuttaa sille laissa säädetty tehtävät sekä lisäksi se voi toteuttaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät.<sup>101</sup> Tehtävät voidaan toteuttaa itse tai yhteistyössä. Jotta voidaan tutkia kuntien yhteistoimintaa, on ensin tarkasteltava sitä, minkälaisia tehtäviä kunnassa voidaan hoitaa. Kuntien toimiala on jaettu perinteisesti yleiseen toimialaan ja erityiseen toimialaan, joita tutkitaan seuraavissa alaluvuissa tarkemmin.

#### 3.1 Yleinen toimiala

Kuntalain 7 § 1 momentin mukaan yleiseen toimialaan kuuluu ne tehtävät, jotka kunta on päättänyt ottaa hoidettavakseen. Kuntien yleinen toimiala perustuu perustuslain 121 §:ään kunnallisesta itsehallinnosta, jossa todetaan, että kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Tämän pykälän nähdään sisältävän myös kunnan yleinen toimiala.<sup>102</sup> Yleisestä toimialasta säädetään myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) 3 (1) artiklassa, jossa paikallinen itsehallinto on oikeutettu hoitamaan lain nojalla huomattavaa osaa julkisista tehtävistä omalla vastuullaan ja asukkaiden etujen mukaisesti. Kuntalain 1 §:n mukaan on kunnan velvollisuus edistää

---

<sup>99</sup> Mäenpää, 2003, s. 81.

<sup>100</sup> Oikarinen & muut, 2017, s. 43–44; Sallinen, 2007, s.116.

<sup>101</sup> Heuru, 2001, s. 53.

<sup>102</sup> Harjula & Prättälä, 2019, luku 2.

kuntalaisten hyvinvointia ja alueellista elinvoimaa samalla, kun palvelut pitää järjestää kestävällä tavalla. Tämä säännös nähdään kunnan itsenäisen harkintavallan peruslähdekohtana, kun kunta hoitaa tehtäväpiiriinsä kuuluvia tehtäviä<sup>103</sup>.

Kuntien yleisestä toimivallasta säädettyssä laissa ei mainita yksityiskohtaisesti niistä tehtävistä, joita kunta voi ottaa omalla päätöksellä hoitaakseen. Kuntalain esitöissä valintaa on perusteltu sillä, että kunnallisella itsehallinnolla tulee olla laajat mahdollisuudet tehdä päätöksiä hoidettavista tehtävistä. Lain tarkoituksena on yleisen toimialan osalta olla joustavaa ja väljää, sillä kunnat voivat joutua sopeuttamaan toimintaansa muuttuvien olosuhteiden pakosta tai tarpeet voivat vaihdella alueittain.<sup>104</sup> Vaikka tehtäviä ei olla määritelty yksityiskohtaisesti, on yleisten tehtävien kuitenkin tarkoitus täydentää kunnan lakisääteisiä tehtäviä ottaen huomioon kuntalaisten palvelutarpeet sekä paikalliset olosuhteet. Tällaiset tehtävät liittyvät esimerkiksi elinkeinoelämän ja työllisyyden kehittämiseen, asuntotuotantoon, kansalaistoimintaan, poliittisen toiminnan tukemiseen sekä tieverkkojen ylläpitoon.<sup>105</sup> Yleiseen toimialaan ei kuitenkaan kuulu tehtäviä, jotka on laissa määritelty valtion viranomaisten tehtäväksi. Yleisen toimialan tehtävää toteuttaessaan, on kunnan huomioitava toimintaan kohdistuva lainsäädäntö.<sup>106</sup> Kun yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä ei ole määritelty lainsäädännössä, jää toimialan tutkiminen ja sen väitetty ylittyminen käytännössä tuomioistuinten tehtäväksi.

### **3.1.1 Yleistä toimialaa koskevat periaatteet ja rajoitukset**

Kun määritellään yleistä toimialaa, tulee huomioon ottaa hallinnon oikeusperiaatteet, jotka sitovat myös kunnan hoitamien tehtävien toteuttamista. Oikeusperiaatteista ja yleistä toimialaa rajoittavista periaatteista ei säädetä kuntalaissa, sillä ne muodostuvat muun lainsäädännön kautta. Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan hallinnossa asioivia

---

<sup>103</sup> Oikarinen & muut, 2017, s. 44.

<sup>104</sup> HE 268/2014 vp s. 61–62.

<sup>105</sup> Valtiovarainministeriö, 40/2015, s. 25.

<sup>106</sup> Mäenpää, 2013, luku 8.

on kohdeltava tasapuolisesti ja viranomaisen on toimittava lain hyväksymissä tarkoituksissa. Viranomaisen tulee toimia puolueettomasti ja oikeassa suhteessa päämäärään nähden. Hallinnossa asioivan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia on suojattava.

Näiden oikeusperiaatteiden lisäksi yleisen toimialan toteuttamisessa on otettava huomioon oikeuskäytännössä muotoutuneita seuraavia rajoittavia periaatteita: tehtävän yleishyödyllisyys, paikallisuus, yksityisen tukemisen kieltö, työnjako muiden viranomaisten kanssa sekä hallinnon toissijaisuusperiaate<sup>107</sup>. Toiminnan on oltava yleishyödyllistä ja sitä voidaan yleisesti pitää sopivana ja tarkoituksenmukaisena. Tehtävän ei tarvitse hyödyttää kaikkia kuntalaisia, vaan sen tulee olla hyödyllinen ja hyväksyttävä yleisesti kunnalle ja kuntalaisten yhteisille asioille<sup>108</sup>.

Tehtävän paikallisuuden mukaan kunnan tehtävällä tulee olla yhteys kuntalaisiin ja kunnan alueelle. Tätä periaatetta ei kuitenkaan tulkita näin suppeasti, vaan kyse on enemmänkin alueellisuudesta ja muutenkin kuntien toteuttamissa tehtävissä paikallisuuden periaate toteutuu yhä harvemmin.<sup>109</sup>

Yksityisen tukemisen kiellossa on kyse yhdenvertaisesta kohtelusta yksilöiden kesken. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa asettaa ilman perusteita eri asemaan henkilöön liittyvien syiden perusteella. Kuntalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Yksityisen tukemisen kiellon periaatetta on arvioitu oikeuskäytännössä, ja tapauksissa korostuu erityisesti erilaisten maksujen määrääminen tai avustusten jakaminen<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Harjula & Prättälä, 2019, luku 2.

<sup>108</sup> KHO 1968 II 60. Tapauksessa kunnan maa-alueita luovutettiin yksityiselle tavara-aseman rakentamista varten. Aseman rakentaminen nähtiin yleisesti hyväksyttävänä ja kunnan etua hyödyttävänä sekä kunnan toimialaan kuuluvana.

<sup>109</sup> Harjula & Prättälä, 2019, luku 2.2.

<sup>110</sup> KHO 2016:189. Tapauksessa kunta tarjosi venepaikkoja kuntalaisten sekä ulkopaikkakuntalaisten käyttöön ja ulkopaikkakuntalaisille venepaikan maksu oli kaksinkertainen. Kunta sai asettaa kuntalaiset etusijalle venepaikkaa myönnettäessä, sillä paikkoja oli niukasti. Hyväksyttäviä perusteita ei löytynyt kuitenkaan sille, että ulkopaikkakuntalaisille venepaikan maksu olisi kaksinkertainen ja heidät olisi asetettu eri asemaan maksujen suhteen.

Työnjako muiden viranomaisten kanssa pitää sisällään periaatteen, jonka mukaan kunta ei voi ottaa hoidettavakseen sellaista tehtävää, joka on lailla säädetty valtion tehtäväksi.<sup>111</sup> Periaate ei ole täysin ehdoton, vaan tehtävän arvioinnissa on otettava huomioon tehtävän luonne sekä miten kunta osallistuu tehtävän toteuttamiseen. Kunta voi ottaa tehtävän hoitaakseen toimeksiantona, jos valtion toimivalta mahdollistaa tehtävän luovuttamisen kunnalle.<sup>112</sup>

Hallinnon toissijaisuusperiaatteen mukaan kunta ei voi ottaa hoitaakseen tehtävää, jota yksityinen sektori perinteisesti hoitaa. Yleisen edun vaatiessa, voi kunta ottaa sellaisenkin tehtävän hoidettavakseen, mutta arvioitavaksi tulee hyödyllisyys kunnan asukkaille sekä yksityisten palvelujen saatavuus.<sup>113</sup> Tehtävää ei voida ottaa hoitaakseen ainoastaan taloudellisen voiton tavoittelemiseksi, vaan tarkoituksena tulee olla kunta-laisten hyvinvoinnin ja palveluiden edistäminen. Kun kunta toimii markkinoilla kilpailuolosuhteissa, kohdistuu siihen kilpailuoikeudellisia rajoituksia. Näin ollen kunta ei voi toimia tavalla, joka verotuksen tai konkurssisuojan osalta poikkeaisi muista markkina-toimijoista. Kuntia koskee myös yhtiöittämisvelvollisuus, jonka mukaan kunnat itse eivät voi tarjota palveluitaan markkinoilla, vaan toiminta tulee siirtää osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön muotoon.<sup>114</sup>

### 3.2 Erityinen toimiala

Kuntien erityisestä toimialasta säädetään kuntalain 7.1 §:ssä. Erityisen toimialan tehtävät ovat lakisäätteisiä, ja tehtävien antaminen edellyttää lain tasoista sääntelyä<sup>115</sup>. Kuntien itsehallinnollisesta luonteesta johtuen kunta saa itse päättää tehtävien

---

<sup>111</sup> KHO 1985 II 65. Kunta päätti liittyä jäseneksi erääseen maanpuolustusalan säätiöön, jonka tehtävänä oli valtion itsenäisyyden säilyttäminen ja maanpuolustushengen kohottaminen. Toiminta kuului valtion tehtäviin, eikä kunnan itsehallintoon kuuluvana toimialana.

<sup>112</sup> Harjula & Prättälä, 2019, luku 2.4.

<sup>113</sup> HE 268/2014 vp s. 15–16.

<sup>114</sup> KHO 2021:191. Kunnilla on toimintojen yhtiöittämisvelvollisuus, jos se tarjoaa palveluja kilpailutilanteissa markkinoilla.

<sup>115</sup> Oikarinen & muut, 2017, s. 39.

suorittamistavasta ja toteuttamisesta. Kunta voi ottaa itse vastuun tehtävien hoitamisesta tai siirtää järjestämisvastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämisvastuuta tutkitaan tarkemmin luvussa 4.2.

Kunnille annettuja lakisääteisiä tehtäviä on luokiteltu kirjallisuudessa ainakin seuraavalla tavalla: 1) lakisääteiset vapaaehtoiset ja pakolliset, 2) Lakisääteiset, määrärahasta riippuvat, 3) lakisääteiset määrärahasta riippumattomat, sekä 4) toimeksiantoon perustuvat tehtävät.<sup>116</sup> Lakisääteisessä, mutta vapaaehtoisessa tehtävässä kunta voi harkintavaltaa käyttäen ottaa tehtävän hoidettavakseen. Jos kunta päättää hoitaa tehtävän, on sen noudatettava siihen kohdistuvaa lainsäädäntöä. Esimerkki tällaisesta tehtävästä on lukiokoulutuksen järjestäminen, joka on kunnille vapaaehtoista.<sup>117</sup> Määrärahasidonnaiset tehtävät on lain mukaan järjestettävä, mutta kunta voi itse päättää käytettävästä rahoituksesta, toteuttamistavasta sekä tehtävän laajuudesta. Määrärahasidonnaisia tehtäviä ovat esimerkiksi kuntien liikuntatoimi, nuoriso- ja kirjastopalvelut.<sup>118</sup> Määrärahasta riippumattomat tehtävät ovat luonteeltaan tarkkaan määritellyjä ja kuntalaisten subjektiivisia oikeuksia koskevia, kuten päivähoito ja perusopetus.<sup>119</sup> Toimeksiantoon perustuvat tehtävät kunta voi ottaa hoitaakseen erillisellä sopimuksella muulta julkisyhteisöltä, mikäli se on tarkoituksenmukaista<sup>120</sup>. Kyseessä on sopimusasia kunnan ja julkisyhteisön välillä ja lähtökohtana on, että kunta saa korvauksen sille kuulumattoman tehtävän hoitamisesta julkisyhteisöltä. Toimeksiantotehtävät vaihtelevat laajasti velkaneuvonnasta loimituspalveluihin<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> Harjula & Prättälä, 2019, luku 7; Ks. myös Valtiovarainministeriö 40/2015.

<sup>117</sup> Oikarinen, 2017, s. 42.

<sup>118</sup> Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 92.

<sup>119</sup> Mäenpää, 2013, luku 3.

<sup>120</sup> Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 109.

<sup>121</sup> Harjula & Prättälä, 2019, 1. osa, luku 2.

### 3.3 Palvelujen tuottaminen

Kunnilla on lakisääteisiä tehtäviä, sekä tehtäviä, joita voidaan päätöksellä ottaa hoidettavaksi. Kuntalain 9 §:ssä säädetään palvelujen tuottamisesta ja niiden muodoista. Tehtävien toteuttamisessa on otettava huomioon sitä säätelevä erityislainsäädäntö, mutta pääsääntöisesti tapa, jolla palvelu tuotetaan, on kuntien päätösvallassa. Näin ollen kunnalla on oikeus järjestellä omia toimintojaan parhaaksi kokemallaan tavalla. Kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palveluja omana tuotantonaan<sup>122</sup>. Tällöin kunnalla on oltava tarpeelliset resurssit, kuten työvoima, toimitilat ja työvälineet, varmistamaan palvelun tuotannon omin voimavaroin<sup>123</sup>. Vaihtoehtoisesti kunta voi hoitaa tehtäviään toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa yhteistoiminnan muodossa, jota tarkastellaan enemmän seuraavassa luvussa.

Tehtävien hoitaminen voidaan myös ulkoistaa, jos mikään lainsäädäntö ei sitä estä. Ulkoistaminen voi olla omistusperusteista, jos kunta on kuntalain 126 §:n edellyttämänä yhtiöittänyt liiketoimintansa esimerkiksi osakeyhtiöksi tai säätiöksi tai. Tällöin kunta eriyttää tietyn toiminnan yhtiön hoidettavaksi, mutta kunta tai kunnat omistavat yhtiön. Omistamaltaan yhtiöltä kunta voi hankkia palveluita sidosyksikköhankintana, jos sidosyksikön kriteerit täyttyvät.

Vaihtoehtoisesti kunta voi hankkia palveluita muilta julkisyhteisöiltä tai yksityiseltä sektorilta. Yksityisiltä markkinoilta hankkiessa, tulee noudattaa kilpailuttamisvelvollisuutta ja hankintalain säännöksiä yleisesti. Yksityiseltä sektorilta hankkimista rajoittaa kuitenkin perustuslain 124 §:n säännös hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ainoastaan, jos se on tarkoituksenmukaista ja eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Jos tehtävä sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, ei tehtävää voida antaa muulle kuin viranomaiselle.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Sutela, 2003, s. 59.

<sup>123</sup> Harjula & Prättälä, 2019, luku 9.

<sup>124</sup> HE 268/2014 vp s. 140; Muukkonen, 2020, s. 51.



## 4 Kuntien yhteistoiminta ja järjestämismvastuu

### 4.1 Yhteistoiminnan lainsäädännöllinen perusta

Kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalain 8 luvussa. Sääntely koskee muun muassa yhteistoiminnan muotoja, yhteistoiminnan suhdetta hankintalakiin, yhteistoimintasopimuksia sekä sopimuksella perustettua yhteistä virkaa ja toimielintä. Kuntien yhteistoiminta on osa kuntien itsehallintoa, joka on kirjattu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6 artiklaan. Näin ollen lainsäädäntö ei kiellä kuntien yhteistoimintaa, mutta se sisältää joitakin rajoitteita yhteistoiminnan muodolle. Tietyillä erityisaloilla lainsäädäntö sen sijaan velvoittaa yhteistoimintaan.<sup>125</sup> Kunnat voivat harjoittaa julkisoikeudellista tai yksityisoikeudellista yhteistoimintaa. Erityisen toimialan lakisääteisiä tehtäviä ei voida pääsääntöisesti hoitaa yksityisoikeudellisella sopimuksella yhtiömuodossa, vaan ne on toteutettava kuntalain mukaisesti julkisoikeudellisella yhteistoiminnalla. Erityisen toimialan tehtäviin sisältyy usein sellaista päätösvallan käyttöä, joka voidaan antaa vain viranomaiselle. Yksityisoikeudellinen yhteistoiminta on mahdollista yleisellä toimialalla lainsäädännön rajoitusten puitteissa. Yksityisoikeudellista yhteistoimintaa harjoitetaan esimerkiksi perustamalla osakeyhtiö tai osallistumalla sellaisen toimintaan, mutta osallistumisen tulee olla silti kuntalaisten edun mukaista.<sup>126</sup> Julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset yhteistoimintamuodot ovat käytännössä hyvin samanlaisia keskenään, mutta toiminta eroaa erityisesti siinä, missä tuomioistuimessa riita-asiat käsitellään.<sup>127</sup> Julkisoikeudelliset asiat ratkaistaan hallintotuomioistuimessa, kun taas yksityiset asiat yleisessä tuomioistuimessa.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Heuru & muut, 2011, s. 307.

<sup>126</sup> Harjula & Prättälä, 2019, osa 2 luku 8.

<sup>127</sup> Hannus & muut, 2009, s. 451.

<sup>128</sup> KHO 1993 A 10. Tapauksessa oli kyse sosiaalihuoltolain mukaisesta veloitteesta, jonka mukaan kunnan vastuulla oli huolehtia lasten päivähoidon järjestämisestä. Espoon kaupungin ja erään yhdistyksen välillä oli tehty ostopalvelusopimus, jolla lakisääteinen tehtävä hoidettiin. Sopimuksesta johtuvaa riita-asiaa ei olisi tullut käsitellä lääninoikeudessa, sillä kyseessä oli julkisoikeudellinen toiminta.

Kuntien yhteistoiminnan tavoitteena on erityisesti parantaa palveluntuotantoa ja yhteistoiminnan etuna nähdäänkin voimavarojen yhteen kokoaminen ja vaikuttavuuden lisääminen. Yhteistoiminnassa ominaista on käyttää hyväksi suurtuotantoa ja koota erikoistumista vaativaa palveluntuotantoa yhteen. Kunta- ja palvelurakennetta pohdittaessa yhteistoiminnan vaihtoehtona nähtiin suurempien kuntien tai maakuntahallintojen muodostaminen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen jatkui pitkään kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien muodossa, mutta nyt se on keskitetty uusille hyvinvointialueille hoidettavaksi.<sup>129</sup>

#### **4.1.1 Julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodot**

Kuntalain 49 §:n 1 momentin mukainen yhteistoiminta perustuu sopimukseen, jonka nojalla tehtäviä voidaan hoitaa yhdessä. Yhteistoiminnan muotoihin voidaan tehdä ero kunnan ja kuntayhtymän välillä. Kunta itse voi ottaa tehtävän hoitaakseen yhden tai usean kunnan puolesta. Kuntaa, joka hoitaa tehtävää muiden puolesta, kutsutaan vastuukunnaksi ja uuden oikeushenkilön perustaminen ei ole välttämättä tarpeen<sup>130</sup>. Yhteistyö voi tapahtua esimerkiksi siten, että toinen kunta käyttää järjestävän kunnan palveluja hyväkseen ostopalveluna. Tällöin kunnilla ei tarvitse olla yhteistä organisaatiota tai toimielintä. Kuntien muita yhteistyön muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, kuntayhtymä tai sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta.

##### *Yhteinen toimielin*

Kunnat voivat yhteistoiminnasta sopiessaan perustaa yhteisen toimielimen, jolloin vastuukunta hoitaa tehtävää muiden kuntien puolesta. Yhteinen toimielin hoitaa sopimuksen mukaisesti tarkoitetut tehtävät ja se on vastuukunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen toimielin. Yhteinen toimielin on yleensä lautakunta tai toimikunta, mutta lainsäädäntö ei aseta estettä toimielimen muodolle.<sup>131</sup> Kuntalain 52 §:n mukaan yhteistä

---

<sup>129</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 386.

<sup>130</sup> Voutilainen & Sariola, 2019, s. 11.

<sup>131</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 400.

toimielintä koskevassa sopimuksessa on sovittava ainakin seuraavista asioista: yhteisen toimielimen tehtävät, toimielimen kokoonpano ja kuntien oikeus valita toimielimen jäseniä, kustannusten jakautuminen sekä sopimuksen voimassaolo ja irtisanomisehdot. Kunnat valitsevat yhdessä kuntaa edustavat jäsenet toimielimeen, ellei toimielin kuulu valtuuston alaisuuteen, jolloin jäsenvalinnat tekee valtuusto. Jäsenien valinta, kustannusten jakautuminen ja talouden hoito, sopimuksen voimassaolo ja irtisanomisehdot ovat laissa määrättyjä minimivaatimuksia sopimuksen sisällöstä. Käytännössä sopimuksessa sovitaan kuitenkin laajemmin sopimuksen ehdoista, mutta pääasia on, että yhteistoiminta perustuu kuntien yhteiseen sopimiseen.<sup>132</sup>

#### *Yhteinen virka*

Kuntalain 53 §:n 1 momentin mukaan kunnat voivat yhteistoiminnan muodostamisessa päättää yhteisen viran perustamisesta. Tällöin viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin toiminnassa mukana oleviin kuntiin. Yhteisen viran perustamisessa on sovittava ainakin työnantajan velvoitteiden hoitamisesta vastuukunnassa sekä kustannusten jakautumisesta ja perusteista. Käytännössä kuntien yhteinen virka tarkoittaa sitä, että viranhaltija hoitaa virkatehtäviään toiminnassa mukana olevissa kunnissa, mutta työnantajan velvollisuuksista vastaa vain yksi kunta. Virkatehtävää suorittavan viranhaltijan on noudatettava kunnan tai kuntayhtymän toimivaltaisen viranomaisen ohjeita.<sup>133</sup>

#### *Sopimus viranomaistehtävän hoidosta*

Yksi yhteistoiminnan muodoista on sopimus viranomaistehtävän hoidosta (kuntalaki 54.2 §). Kyseessä on kunnalle, kuntayhtymälle tai viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, joka voidaan siirtää sopimuksella toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, tai toimivalta voidaan siirtää viranhaltijalle. Sopimuksessa tulee sopia ainakin tehtävän sisällöstä, kustannusten perusteista, tehtävän hoitamisen seurannasta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisehdoista. Käytännössä myös muista asioista, kuten vahingonkorvausvastuusta ja toiminnan valvontavastuusta sovitaan.<sup>134</sup> Olennaista viranomaistehtävien

---

<sup>132</sup> HE 268/14 vp s. 181.

<sup>133</sup> HE 268/14 vp s. 181.

<sup>134</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 405.

hoidossa on se, että tehtävät toteutetaan virkavastuulla, eli toiminnan lainmukaisuuden on toteuduttava rangaistuksen uhalla.

### *Kuntayhtymä*

Kuntayhtymät ovat yksi näkyvimmistä ja merkittävimmistä yhteistoiminnan muodoista. Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä perussopimuksella, joka on osallistuvien kuntien valtuustojen hyväksymä. Perussopimuksen osapuolina ovat kuntayhtymään liittyvät kunnat, ei itse perustettava kuntayhtymä. Kuntayhtymä koostuu siis useista kunnista ja sen tavoitteena on lisätä kuntien vaikutusmahdollisuuksia sekä joustavoittaa toimintaedellytyksiä. Oikeudellisesti kuntayhtymä on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka voi tehdä sitoumuksia, hankkia oikeuksia sekä käyttää puhevaltaa. Näin ollen kuntayhtymät ovat vastuunalaisia ja pääsääntöisesti vahingonkorvausvelvollisia. Kuntayhtymän rahoituksesta ja toiminnasta vastaavat kuitenkin jäsenkunnat yhdessä.<sup>135</sup>

Kuten muukin yhteistoiminta, myös kuntayhtymät perustuvat kuntien välisiin sopimuksiin. Kuntayhtymän perussopimuksessa tulee kuntalain 56 §: mukaan sopia ainakin seuraavista asioista:

1. Kuntayhtymän nimi, kotipaikka sekä jäsenkunnat
2. Kuntayhtymän tehtävät sekä järjestämisvastuun siirtyminen
3. Ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin sekä muut toimitimet ja päätösvalta
4. Toimielin, joka valvoo kuntayhtymän etua ja tekee sopimuksia
5. Jäsenkuntien osuus kuntayhtymän pääomaan ja varoihin sekä vastuu veloista
6. Hallinnon ja talouden tarkastus
7. Kuntayhtymän jäsenen eroaminen ja kuntayhtymän purkaminen
8. Alijäämän kattaminen ja talouden ja toiminnan raportointi jäsenkunnille.

Edellä mainitut asiat ovat siis lain mukaan vähintään sovittava. Perussopimus voi sisältää näiden lisäksi myös muita sovittavia asioita jäsenkuntien välillä. Kuntayhtymän tehtävät

---

<sup>135</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 407.

tulee määritellä sopimuksessa, joka yleensä ilmaisee myös kuntayhtymän toimialan.<sup>136</sup> Tulkintaongelmia saattaa aiheuttaa esimerkiksi se, minkälaisia toimintaa tukevia toimintoja kuntayhtymä saa harjoittaa. Jos kuntayhtymä poikkeaa perussopimuksessa sovitusta toimialasta tai toimivallasta, voidaan tällainen päätös mahdollisesti kumota hallinto-oikeudessa.

Erään kuntayhtymän päätöstä tutkittiin tapauksessa, jossa ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä oli päätöksellään päättänyt hakea autokoululupaa autoalan opiskelijoita varten.<sup>137</sup> Tarkoituksena oli, että koulu pystyisi itse opettamaan niitä opiskelijoita ajo-opetuksessa, jotka koulutuksessaan tarvitsevat ajokortin. Tapauksessa nousi erityisesti kysymys siitä, onko kuntayhtymä ylittänyt toimivaltansa tehdessään päätöksen autokouluopetuksesta. Opetus ei kuulunut kuntayhtymän toimialaan perussopimuksen mukaan eikä kuntalain mukaan kuntien tai kuntayhtymien toimialaan. Tämän lisäksi autokouluopetus on perinteisesti nähty kuuluvan yksityisen sektorin vastuulle. Nämä argumentit puoltavat sitä seikkaa, että kuntayhtymä todellakin olisi ylittänyt toimivaltansa eikä ajo-opetus kuuluisi sen toimialaan. Autokoulutoiminta olisi kuitenkin pienimuotoista ja tarkasti rajattua eikä se aiheuta lisäkustannuksia tai taloudellisia riskejä kuntayhtymälle. Lisäksi ajo-opetuksen antaminen ei vaarantaisi yksityisen autokoulun markkinoita. Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus totesi, että kuntayhtymän päätös hakea autokoululupaa ei ylitä toimivaltaa.<sup>138</sup>

Jos kuntayhtymä poikkeaa perussopimuksessa sovitusta toimialasta, edellyttää se aina perussopimuksen muuttamista. Jos muusta ei ole sovittu, perussopimusta voidaan muuttaa vähintään kahden kolmanneksesta kunnista kannattaessa muuttamista (kuntalaki 57 §). Lisäksi näiden kuntien asukasluvun tulee olla vähintään puolet jäsenkuntien asukasluvusta.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> HE 268/14 vp, s. 181.

<sup>137</sup> KHO 2008:40. Tapaus koskee kuntayhtymän päätöksestä ryhtyä harjoittamaan autokoulutoimintaa.

<sup>138</sup> KHO 2008:40.

<sup>139</sup> HE 241/2020 vp s. 83.

Kuntayhtymän perussopimuksessa sovituista toimitelmistä säädetään kuntalain 58 §:n 1 ja 2 momentissa. Ylimmän päätösvallan käyttäminen kuuluu yhtymävaltuustolle tai yhtymäkokoukselle. Näiden lisäksi kuntayhtymä voi sopimuksella ja hallintosäännöllä perustaa lisäksi muita toimitelmiä. Muissa toimitelmissä tulee varmistaa, että kokoonpano vastaa jäsenkuntien valtuustoedustajien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa äänioikeutta.<sup>140</sup>

### *Lakisääteinen yhteistoiminta*

Yhteistoiminnan lähtökohtana on kuntien itsehallinnollisella päätöksellä toteutettavat yhteistyöjärjestelyt. Laajasta päätösvallasta huolimatta eräitä kunnan toimintoja on määrätty toteuttamaan lakisääteisellä yhteistoiminnalla joko kuntayhtymän tai vastuukunnan muodossa. Lakisääteisen yhteistoiminnan perusta on kuntalain säännöksissä, erityisesti 7–8 §:ssä kunnan tehtävistä sekä järjestämisvastuusta ja luvussa 8 yhteistoiminnasta. Näiden lisäksi lakisääteistä yhteistoimintaa säännellään erityislainsäädännöissä, jotka koskevat eräitä kunnan erityisen toimialan tehtäviä. Esimerkiksi vuoteen 2022 loppuun asti erikoissairaanhoidon lain (1062/1989, kumottu) mukaan erikoissairaanhoidon tuli järjestää kunnista muodostuvien kuntayhtymien sairaanhoitopiireissä. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueain (410/2009) mukaan lakisääteinen ympäristöterveydenhuolto tulee järjestää kuntien välisenä yhteistoimintana tietyin poikkeuksin. Jos kunnalla ei ole käytettävissään tiettyä määrää henkilöstöresursseja, tulee sen muodostaa yhden tai useamman kunnan kanssa yhteistoiminta-alue, joka hoitaa tehtävää. Mainittakoon lakisääteisestä yhteistoiminnasta vielä laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoon ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009), jonka mukaan pääkaupunkiseudun kuntien on kuntayhtymän muodossa toteutettava joukkoliikenteen ja jätehuollon palvelut kuntalaisille.

---

<sup>140</sup> Hannus, 2009, s. 459; Harjula & Prättälä, 2015, s. 425.

#### 4.1.2 Seutuyhteistyö yhteistyön muotona

Seutukuntakokeilua ja muita yhteistyöratkaisuja on syytä tarkastella osana kuntien yhteistoimintaa. Seutukunnalla tarkoitetaan eri kunnista koostuvaa aluekokonaisuutta, jotka yhdessä sopivat tehtävien järjestämisestä. Vuonna 2001 esitettiin lakia seutukuntayhteistyökokeilusta (560/2002), jonka tavoitteena oli edistää eräiden alueiden palvelujen järjestämistä kuntalaisille.<sup>141</sup> Perusteluina todettiin, että Suomessa on runsaasti pieniä kuntia, joilla on alhaisen kysynnän ja niukan rahoituksen vuoksi vaikeuksia järjestää peruspalveluja. Yhteistyöllä pyrittiin lisäksi vastaamaan monen sektorin, kuten työllisyyden, elinkeinopolitiikan, terveydenhuollon sekä maankäytön tarpeeseen. Esityksen 3 §:n mukaan kokeiluseutu muodostaisi seudullisen julkisoikeudellisen toimielimen, jolle voitiin siirtää kuntien viranomaisen päätösvaltaa ja joissain tapauksissa kuntien päätösvaltaa voitiin siirtää seudun kuntien yhteiselle yksityisoikeudelliselle yhtiölle.

Perustusvaliokunnan kannanotossa seutuyhteistyökokeilusta todettiin, että lakiehdotus mahdollistaisi kuntien tekevän keskinäisiä sopimuksia seutuyhteistyöstä, vaikka kunnille on nyt jo kuntalailla annettu mahdollisuus erilaisiin yhteistyömuotoihin.<sup>142</sup> Lakiehdotus tarkoittaisi käytännössä sitä, että kunnan päätösvaltaa olisi mahdollista siirtää julkisoikeudelliselle toimielimelle tai yhteisölle. Pääasiana päätösvallan siirtämisessä on seudun kuntien välinen sopiminen, jonka tulee olla linjassa kunnallisen itsehallinnon perusteiden kanssa.

Seutuyhteistyökokeilu tarkoitti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen osalta kehittämissuunnitelmien laatimista, jotka koskivat esimerkiksi sosiaalihuollon palvelujen järjestämistä yhteisesti seutukunnan alueella tai erikoissairaanhoidon ja erikoisosaamista vaativan hoidon yhteistä järjestämistä. Työvoiman ja elinkeinopolitiikan kehittämiseksi seutuyhteistyökokeilu tarjosi kehittämisohjelman maakunnan liittojen kanssa. Tavoitteena oli tukea yritystoimintaa esimerkiksi sijoittautumisen helpottamiseksi

---

<sup>141</sup> HE 248/2001 vp.

<sup>142</sup> PeVL 11/2002 vp s. 2.

seudulle, joka omalta osaltaan edisti elinkeinopolitiikan tavoitteita.<sup>143</sup> Seutukuntayhteistyötä koskevassa lainsäädännössä säädettiin myös muiden toimialojen yhteistyöstä, mutta edellä mainitut toimialat toimivat vain esimerkkinä seutukuntakokeilun sisällöstä. Laki seutuyhteistyökokeilusta astui voimaan vuonna 2002 ja kumottiin vuodesta 2009 alkaen.

Monet kaupungit ja samalla seudulla sijaitsevat ympäryskunnat tekevät yhteistyötä palvelujen järjestämisessä edelleen. Tavoitteena on edistää alueiden elinvoimaa ja turvata ja tehostaa palveluntuotantoa. Esimerkiksi Viitasaaren kaupunki ja Pihtiputaan kunta ovat pitkään tehneet yhteistyötä eri toimialoilla. Vuonna 2019 valtuustot hyväksyivät yhteistyösopimuksen yhteisestä palvelutuotannosta.<sup>144</sup> Yhteistyö koskee perusturvapalveluja, sivistys- ja teknistä tointa ja tukipalveluja. Pihtiputaan kunnan hoidettavaksi jää sivistystoimi sekä tukipalvelut ja Viitasaaren kaupungin hoidettavaksi perusturva sekä tekninen toimi. Sopimuksessa sitoudutaan siihen, että kumpikin järjestää oman vastuunsa mukaiset palvelut ja varmistaa, että palvelut järjestetään kummankin kunnan edellyttämässä laajuudessa sekä laatutasolla.<sup>145</sup> Yhteistyön tueksi kunnat ovat perustaneet kuntalain mukaisia yhteistyöelimiä, joiden avulla yhteistyötä hallinnoidaan ja koordinoidaan.

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä toteuttaa seudun kuntien kanssa seutuyhteistyötä muun muassa asuntopolitiikan, joukkoliikenteen, opetuksen sekä infra-rakentamisen toimialoilla. Yhteistyötä varten on perustettu kuntalain mukainen kuntayhtymä, jossa ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous.<sup>146</sup> Kuntayhtymän perussopimuksessa sovitaan niistä asioista, joita kuntalain 56 § edellyttää. Jäsenkunnat sitoutuvat seutustrategiassa asetettuihin tehtäviin sekä kehittämään seutukuntien välistä yhteistyötä. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän toiminnasta voidaan todeta, että kuntayhtymä toteuttaa monipuolisesti eri toimialojen kehittämistä lähiseudun kanssa.

---

<sup>143</sup> HE 248/2001 vp s. 15–16.

<sup>144</sup> Viitasaaren kaupungin ja Pihtiputaan kunnan yhteistyösopimus, 2020.

<sup>145</sup> Viitasaaren kaupungin ja Pihtiputaan kunnan yhteistyösopimus, 2020, s. 2.

<sup>146</sup> Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä.



Edellä mainituista esimerkeistä voidaan todeta, että seutuyhteistyö voi näyttäytyä hyvin monenlaisina yhteistyömuotoina ja eri kunnan toimialoilla. Yhteistyö voidaan järjestää kuntalain mukaisissa yhteistyön malleissa, kuten yhteisellä toimielimellä tai kuntayhtymän perustamisella. Tällaisessa sopimisessa nähdään myös kuntien itsehallinnon merkitys yleisissä ja erityisissä tehtävissä, kun kunnat voivat itse lain puitteissa vapaasti sopia tehtävien järjestämisestä, kehittämisestä sekä yhteistyöstä.

## 4.2 Kunnan järjestämistä

Järjestämistä tarkoitetään oikeudellista vastuuta palvelujen tuottamisesta sääntösten mukaisesti.<sup>147</sup> Vuoden 1995 kuntalaissa järjestämistä vastuusta puhuttiin tehtävien hoitamisena, johon sisältyi viranomaistehtäviä, rahoitusperustaa ja valvontaa.<sup>148</sup> Järjestämistä vastuun käsite oli tuolloin määrittelemätön, mutta nykyisessä kuntalaissa sisältöä on täsmennetty. Käsitteen ydin koostuu nimenomaan palvelujen järjestämisestä, jossa lainsäädännöllä on määritelty velvollisuus pitää huolta, että palvelut tulevat järjestetyksi säädetyn mukaisesti.<sup>149</sup> Järjestämistä vastuu kuuluu lähtökohtaisesti sille taholle, jolle se on laissa säädetty.

Kunnan järjestämistä vastuusta säädetään kuntalaissa, jonka mukaan ”Kunta voi järjestää sille laissa säädettyt tehtävät itse tai sopia järjestämistä vastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.” (Kuntalaki 8.1 §). Näin ollen kunta voi itse sääntelyn puitteissa sopia toisen viranomaisen kanssa, kuinka järjestämistä vastuuta toteutetaan. Kuntalain tarkoittamassa järjestämistä vastuussa kyse on erityisesti erityisestä toimialasta ja lakisäätöistä tehtävistä.<sup>150</sup>

Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen liittyy usein palvelujen yksityistämiseen ja ulkoistamiseen. Yksityistämässä kunta luopuu kokonaan toiminnastaan ja antaa sen

---

<sup>147</sup> Huikko & Ukkola, 2016, s. 2.

<sup>148</sup> Muukkonen, 2020, s. 46.

<sup>149</sup> Muukkonen, 2020, s. 47.

<sup>150</sup> HE 268/2014 vp s. 180.

yksityisen tuottajan hoidettavaksi. Yksityiselle annettava tehtävä voi olla pääsääntöisesti vain sellainen, josta kunta ei ole lakisääteisesti velvoitettu hoitamaan. Ulkoistamisessa järjestämismvastuu säilyy kunnalla itsellään, mutta sopimusperusteisesti palvelun tuottaa yksityinen tuottaja.<sup>151</sup> Lainsäädännössä mainitaan järjestämismvastuusta kuntien yhteistoiminnassa, jolloin vastuu siirretään toiselle kunnalla tai kuntayhtymälle. Järjestämismvastuun siirtävän kunnan on kuitenkin viime sijassa valvottava, että tehtävä toteutetaan asianmukaisesti kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaisesti, vaikka järjestämismvastuu olisikin toisella taholla.<sup>152</sup> Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa voidaan vapaammin sopia järjestämisestä ja se tuleeikin perussopimuksessa määritellä tarkemmin.

Kaikkia tehtäviään kunta ei kuitenkaan voi siirtää yksityisen järjestettäväksi, vaan tehtävien antaminen yksityiselle onnistuu ainoastaan silloin, kun se ei ole lakisääteinen tehtävä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle, ellei se ole tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.<sup>153</sup> Se ei myöskään saa vaarantaa perusoikeuksia tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida lainkaan antaa muille kuin viranomaisille. Kunnallinen itsehallinto on turvattu kuitenkin sillä, että lakisääteisissä tehtävissä järjestämismvastuu voidaan siirtää toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, kun taas kuntalain 8 §:n 1 momentin mukaan lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämismvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa kunnat eivät voi sopimuksissaan poiketa järjestämismvastuusta ja sen säännöksistä, ellei erityislainsäädäntö erikseen edellytä sitä<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 196.

<sup>152</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 195.

<sup>153</sup> Voutilainen & Sariola, 2019, s. 12. Julkisilla hallintotehtävillä viitataan hallinnollisiin tehtäviin, joihin sisältyy yksityisten henkilöiden etuja, velvollisuuksia sekä oikeuksia koskevia tehtäviä.

<sup>154</sup> Voutilainen & Sariola, 2019, s. 11.

#### 4.2.1 Mistä järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa?

Järjestämisvastuun sisällöstä säädetään kuntalain 8 §:n 2 momentissa. Järjestämisvastuussa olevan kunnan tulee vastata tehtävien hoidossa ja palvelujen tuottamisessa muun muassa:

1. yhdenvertaisesta saatavuudesta
2. tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä
3. tuottamistavasta
4. tuottamisen valvonnasta
5. viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. (Kuntalaki 8.2 §).

Yhdenvertainen saatavuus tarkoittaa sitä, että kaikilla palvelun käyttäjillä ja kunnan asukkailla tulee olla yhdenvertainen mahdollisuus saada palvelua perusteiden mukaisesti. Vaatimukseen liittyy myös syrjimättömyyden periaate, jonka mukaan ketään ei saa syrjiä iän, sukupuolen, uskonnon tai muun henkilökohtaisen syyn perusteella.<sup>155</sup>

Järjestämisvastuussa olevan kunnan tulee vastata palvelujen määrän ja laadun määrittämisestä. Palveluiden tulee olla riittäviä ja oikeassa suhteessa tarpeeseen nähden, jolloin kunnan on selvitettävä, mitä palveluita kunnassa tarvitaan ja missä laajuudessa. Palvelun laadussa tulee ottaa huomioon palvelun vaikuttavuus sekä toteuttaa ne säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti. Hallituksen esityksen mukaan palveluntarpeen määrittelyssä tulee ottaa kaksikielisyys huomioon ja järjestää tarvittavat palvelut niin, että kuntalaiset voivat saada palvelua omalla kielellään. Erikseen ei kuitenkaan säädetä siitä, että suomen- ja ruotsinkieliset palvelut tulisi järjestää samalla tavalla, jos järjestämistavat estäisivät kielellisten oikeuksien toteutumisen.<sup>156</sup>

Järjestämisvastuun säädökset eivät itsessään määritä tapaa, jolla palvelut tulee tuottaa. Kunta voi itse päättää palvelujen ja muiden toimenpiteiden tuottamistavasta.<sup>157</sup> Kuten

---

<sup>155</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 200.

<sup>156</sup> HE 268/2014 vp s. 139.

<sup>157</sup> Voutilainen & Sariola, 2019, s. 12.

edellä mainittua, kunta voi järjestää palvelunsa itse, yhteistoiminnassa tai hankkia muualta. Kuntalain 9 §:ssä tarkennetaan palveluiden tuottamista koskevia muotoja.<sup>158</sup>

Järjestämisvastuussa on vastattava myös palvelun tuottamisen valvonnasta. Palvelujen toteuttamista, määrää ja laatua tulee seurata aktiivisesti ja arvioitava, toteutetaanko ne lainsäädännön vaatimalla tavalla. Valvonta kattaa oman tuottamisen lisäksi myös sopimusjärjestelyihin perustuvan sekä muiden tuottamien palveluiden valvonnan.<sup>159</sup> Julkisen toimivallan käyttöä edellyttämiä tehtävien hoitamista varten tulee kunnassa olla virkasuhteista henkilöstöä. Näin ollen on kunnan vastuulla, että vain viranomaisen voi käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa.<sup>160</sup>

Edellä lueteltujen vastuiden lisäksi järjestämisvastuuseen kuuluu myös vastuu palvelujen rahoittamisesta. (Kuntalaki 8.3 §) Lähtökohtaisesti kunnan tulee vastata palvelujen rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty tai tehtävä olisi lain nojalla siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.<sup>161</sup>

#### 4.2.2 Toimivalta ja hallintotehtävät järjestämisvastuussa

Toimivallalla tarkoitetaan viranomaisen oikeutta käyttää julkista valtaa, joka kohdistuu viranomaisen ja yksityisen väliseen toimintaan. Näin ollen toimivallan käytön tulee aina perustua lakiin (perustuslaki 2.3 §).<sup>162</sup> Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan toimivallalla tulee olla aina lakiin perustuva oikeus.<sup>163</sup> Hallintolain 6 §:n mukaan toimivaltaa tulee käyttää vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

---

<sup>158</sup> HE 268/2014 vp s. 139.

<sup>159</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 3425/4/12, luku 3.2. Ratkaisussa arvioitiin lakisääteistä, henkilökohtaisen avun järjestämistä ostopalveluna. Ratkaisussa todettiin muun muassa, että kunnan on valvottava ostopalveluna toteutetun toiminnan laatua ja järjestämistä.

<sup>160</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 201.

<sup>161</sup> KHO 2018:61. Henkilö asui valtion laitoshuollossa. Hän vaihtoi kotikaupunkiaan X:stä Y: hyn. Y vaati, että X korvaa henkilön laitoshuollosta aiheutuneet kustannukset. Asiaa koskevan erityislainsäädännön mukaan palvelujen järjestämisvastuu siirtyi muuttopäivästä alkaen uudelle kotikunnalle, mutta vastuu laitoshuollon kustannuksista säilyi aiemmalla kotikunnalla.

<sup>162</sup> Mäenpää, 2013, osa 2 luku 6.

<sup>163</sup> HE 1/1998 vp s. 74.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate siis rajaa toimivallan käyttämisen vain niihin tarkoituksiin, kuin se on määritelty.

Toimivallan käsite voidaan ymmärtää myös virkahenkilön ja hallintoelimen työnjakoon liittyvässä suhteessa. Tällöin toimivalta määrittelee virkahenkilön tehtäviä ja asemaa organisaatiossa. Itsehallinnollisen kunnan osalta toimivalta on annettu yleissäännöksellä: ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät.” (Kuntalaki 7.1 §). Yleissäännöksen lisäksi kunnan toimivalta ja julkisen vallan käyttö perustuu erityissäädöksiin, joissa on määritelty viranomaisen toimivaltaa ja sen rajoja. Esimerkiksi opetus-, rakennus- ja ympäristönsuojelulainsäädännössä määritellään kunnan toimielinten lakisääteistä toimivaltaa.<sup>164</sup> Mäenpään mukaan viranomaisen toimivalta tarkoittaa viranomaisen oikeutta hoitaa julkista hallintotehtävää ja käyttää julkista valtaa. Toimivaltaa ei voida johtaa viraston tai organisaation tehtäväpiiristä, sillä viranomaiselle annetut tehtävät itsessään eivät määrittele toimivaltaa niiden toteuttamiseksi.<sup>165</sup> Näin ollen esimerkiksi poliisille kuuluvien tehtävien määrittely ei sisällä toimivaltaa tehtävien suorittamiseksi, vaan toimivalta perustuu erityissäännökseen nimeltä poliisilaki (872/2011, 2 luku).

Kuten luvussa 4.2.1 todetaan toimivallan merkityksestä järjestämisvastuussa, on kunnassa oltava virkasuhteessa olevaa henkilöstöä tehtävien hoitamista varten. Kuntalain 8 §:n hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että järjestämisvastuuseen sisältyy myös ”vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämästä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.”<sup>166</sup> Lisäksi perusteluissa viitataan kuntalain 87 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kunnassa tulee olla virkasuhteessa olevaa henkilöstöä toimivallan käyttöä edellyttävien tehtävien hoitamista varten. Toimivallan sääntelystä kuntien järjestämisvastuun suhteen voidaan todeta, että viranomaisen tulee itse käyttää sille laissa annettua toimivaltaa, jolloin sitä ei voida perustellusti siirtää yksityiselle.

---

<sup>164</sup> Mäenpää, 2013, osa 2 luku 6.

<sup>165</sup> Mäenpää, 2017, s. 5. osa 1 luku.

<sup>166</sup> HE 268/2014 vp s. 139.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 § mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Näin ollen julkisten hallintotehtävien nähdään kuuluvan pääsääntöisesti viranomaiselle. Sellaisia hallintotehtäviä, jotka sisältävät päätösvallan käyttämistä tai virkavastuuta ja luotettavuutta vaativia hallintotehtäviä, ei voida yksityistää. Perustuslain esitöiden perustelujen mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan hallinnollisten tehtävien laajaan kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskeva päätöksenteko sekä lakien toimeenpano.<sup>167</sup> Kunnan toiminnassa julkisia hallintotehtäviä ovat siis pääosin ne tehtävät, jotka kuuluvat erityiseen toimialaan ja jotka ovat lakisääteisiä.<sup>168</sup> Kaikki julkiset hallintotehtävät eivät kuitenkaan ole viranomaisen hoidossa, vaan joitakin on päätetty lailla yksityistää. Esimerkiksi hallintolain perusteluissa todetaan, että ratkaisevaa on julkisen tehtävän luonne, ei niinkään tehtävää hoitavan organisaatiomuoto. Perusteluissa todetaan myös toiminnasta, kuten opetuksen antamisesta, terveydenhoidosta ja eräistä tarkastustehtävistä, joista ei aiheudu suoranaista oikeusvaikutusta.<sup>169</sup> Edellä mainitut tehtävät ovat esimerkkejä tosiasiallisesta hallintotehtävästä ja ne liittyvät hallintotehtävien hoitamiseen. Näin ollen tosiasialliseen hallintotehtävään saattaa kuulua julkisen vallan käyttöä, vaikka kyse ei olisikaan varsinaisesta hallintopäätöksestä tai muusta ratkaisevasta toiminnasta.

### 4.3 Tuottajan vastuu

Järjestämisvastuun sisällöstä ja käsitteestä on syytä erottaa tuottajan vastuu, josta säädetään kuntalain 9 §:n 3 momentissa.<sup>170</sup> Kunta voi kuntalain mukaan oman tuottamisen vaihtoehtona hankkia palveluita muulta palveluiden tuottajalta. Vaikka kunta hankkisi palveluita muulta palvelun tuottajalta, säilyy sillä kuitenkin 8 §:n 2 momentin mukainen järjestämisvastuu. Palvelun tuottamisesta ja vastuusta sovitaan aina sopimuksella

---

<sup>167</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>168</sup> Harjula & Prättälä, 2015, 197.

<sup>169</sup> HE 72/2002 vp s. 49; Ks. Kulla & Salminen, 2021, s. 30.

<sup>170</sup> Tuottajan vastuulla tarkoitetaan myös tuottamisvastuuta.

kunnan ja tuottajan välillä, jonka lisäksi tuottajan vastuu määräytyy kuntalain tai muun erityislainsäädännön mukaisesti.

Tämä säännös ei itsessään laajenna kunnan erilaisia mahdollisuuksia palveluiden hankkimiseen, sillä niillä on itsehallinnon nojalla muutenkin oikeus tukeutua yksityisten toimijoiden tuottamiin palveluihin<sup>171</sup>. Yksityisiltä toimijoilta palveluiden hankkiminen pätee myös lakisääteisiin tehtäviin.<sup>172</sup> Useat kuntien tarvitsemat palvelut on mahdollista hankkia ulkopuoliselta, sillä ne ovat pitkälti sellaisia täytäntöönpanotehtäviä, joiden hankkimiselle lainsäädäntö ei aseta esteitä. Näin ollen voidaan puhua palveluista, jotka eivät sisällä julkista vallankäyttöä. Edelleen palveluiden hankkimisessa tulee muistaa perustuslain 124 § mukaiset rajoitukset hallintotehtävän siirrettävyydestä viranomaisen ulkopuolelle, sekä erityislainsäädännön asettamat rajoitukset palvelujen hankkimisesta ulkopuoliselta.

#### **4.4 Hyvinvointialueen toiminnasta ja järjestämistä vastuusta kuntien rinnalla**

Vertailun vuoksi tarkastellaan vielä yleisesti hyvinvointialueen toimintaa ja tehtäviä lainsäädännön näkökulmasta. Vuoden 2023 alusta lakisääteinen terveydenhuolto on siirretty kunnilta hyvinvointialueiden järjestettäväksi lailla hyvinvointialueesta 611/2021. Keskeisenä tehtävänä on järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä pelastustoimi. Lisäksi hyvinvointialue voi ottaa hoitaakseen sen lakisääteisten tehtävien tukevia tehtäviä, mutta ne eivät saa vaarantaa lakisääteisten tehtävien hoitamista. Lailla annettujen tehtävien lisäksi hyvinvointialueet voivat hyvinvointialuelain 8 §:n mukaan sopimuksen perusteella hoitaa kuntien tehtäviä tehtäväsiirtona, kun niitä ei ole lailla säädetty vain kuntien tehtäviksi. Tehtävän hoitamisen edellytyksenä on, että kaikki hyvinvointialueen kunnat osallistuvat sopimukseen, tehtävät liittyvät hyvinvointialueen

---

<sup>171</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 202.

<sup>172</sup> Huikko & Ukkola, 2016, s. 2.

toimialaan ja kunnat järjestävät tehtävän rahoituksen. Yhteistä kuntalain säännösten kanssa on myös se, että hyvinvointialue voi itse päättää, miten sen järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut tuotetaan.

Näyttää siltä, että hyvinvointialueesta annettu laki on muodostunut pitkälti kuntalain mukaisesti hyvinvointialueiden yhteistoiminnan osalta (Hyvinvointialuelaki 8 luku). Hyvinvointialueet voivat harjoittaa toimintaa yhdessä sopimuksen nojalla. Sen julkisoikeudellisen yhteistyön muotoja ovat kuntalain tapaan yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja hyvinvointiyhtymä. Yhteisen toimielimen turvin hyvinvointialue voi hyvinvointialuelain 54 §:n mukaan hoitaa tehtävää yhden tai useamman muun hyvinvointialueen puolesta. Hyvinvointialuelain 56 §:n mukaan yhteisessä virassa viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin hyvinvointialueisiin kuntalain säännösten tavoin. Sopimuksella voidaan hyvinvointialuelain 57 §:n mukaan siirtää toimivaltaa toiselle hyvinvointialueen viranhaltijalle, mutta sopimuksessa on oltava määräykset tehtävän sisällöstä, hoidosta, seurannasta sekä kustannusten jakautumisesta. Hyvinvointiyhtymä voidaan perustaa perussopimuksella, jonka sisältö vastaa pääosin kuntayhtymän perussopimusta. Hyvinvointiyhtymän toiminta eroaa kuitenkin siinä, että sille ei voida siirtää järjestämisvastuuta.

Hyvinvointialuelain 7 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamistavan valinnasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Järjestämisvastuun voi siirtää myös toiselle hyvinvointialueelle pois lukien hyvinvointiyhtymälle, mutta tehtävien rahoittaminen säilyy hyvinvointialueella.



## 5 Sidosyksikkösääntelyn suhde kuntien yhteistoimintaan ja järjestämismvastuuseen

Tämän luvun tavoitteena on selvittää sidosyksikkösääntelyn suhdetta kuntien yhteistoimintaan ja järjestämismvastuuseen. Luvussa pyritään vastaamaan seuraavaan tutkimuskysymykseen: miten sidosyksikkösääntelyä sovelletaan kuntien yhteistoimintaan ja järjestämismvastuuseen? Luvussa tutkitaan erityisesti järjestämismvastuun siirtoa ja sen vaikutusta sidosyksikkösääntelyyn ja hankintaan sidosyksiköltä sekä toiminnan kohdistumisen kriteeriä kuntien yhteistoiminnassa.

Kun tarkastellaan kuntien yhteistoiminnan ja järjestämismvastuun suhdetta sidosyksikköhankintaan, toimii pääsääntönä edelleen se, että hankintalakia ei noudateta tällaisessa hankinnassa. Sidosyksikkösääntely yleisestikin luo poikkeuksen hankintalain soveltamisalaan ja poikkeus se on myös kuntien hankkiessa omistamiltaan yhtiöiltä.

Kuten aiemmin on mainittu, kunnilla on mahdollisuus järjestää toimintojaan parhaaksi näkemällään tavalla, kuten osakeyhtiöitä perustamalla tai sopimalla yhteistoiminnasta. Kuntien perustamat osakeyhtiöt toimivat usein niiden sidosyksikköinä, ja kunnat monesti järjestävät esimerkiksi jätehuoltoon tai sairaankuljetukseen liittyviä palveluja sidosyksiköiden kautta. Sidosyksikkösääntelyn ja yhteistoiminnan tulkinnessa on kyse sen suhteen selvittämisestä, milloin kunnan katsotaan järjestävän tehtäviään omin voimavaroin ja milloin kyseeseen tulee kilpailuttamisvelvollisuus.<sup>173</sup>

### 5.1 Järjestämismvastuu ja sidosyksikkösääntely

Kuntalaki uudistui vuonna 2015, jolloin säännöksiä yhteistoiminnan järjestämiseen liittyen selvennettiin. Lain perusteella kunnat voivat sopimusperustein tehdä yhteistyötä, mutta jos järjestämismvastuuseen kuuluvia tehtäviä siirretään toiselle kunnalle tai

---

<sup>173</sup> Jukka, 2018, s. 345.

kuntayhtymälle, tulee kyseeseen kuntalain säännökset yhteistoiminnasta. Kuntayhtymä on erillinen oikeushenkilö, joka tulee perustaa perussopimuksella. Vastuukuntamallissa ei perusteta oikeushenkilöä, vaan yhteinen sopimuksen mukainen toimielin, joka kuuluu vastuukunnan alaisuuteen. Kuntien yhteisissä toimitelmissä laki ei velvoita siihen, että jokaisella osallistuvalla kunnalla olisi edustus toimitelmissä.<sup>174</sup>

Kunnan tulee huolehtia tehtävän rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle (Kuntalaki 8.3 §). Miten arvioidaan järjestämisvastuun siirtoa toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle hankintoja koskevan lainsäädännön näkökulmasta? Miten tulkitaan tilannetta, jossa yhteistoiminnassa kunta käyttää sidosyksikköään palvelun hankkimiseen itsensä ja muiden sopimusosapuolten hyväksi?

Kuntalain 50 §:ssä säädetään yhteistoiminnan suhteesta hankintalakiin. Tällä säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa hankintalain soveltamisalaa, vaan sääntelyn tarkoituksena on selkeyttää lain soveltamista kuntien toiminnan osalta. Kuntalain 50 §:n 1 momentin mukaan järjestämisvastuun siirtoon ei sovelleta hankintalakia. Lisäksi kuntien yhteistointaan ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia, jos yhteistoiminnassa on kyse hankintalain 15 § tarkoitetulla tavalla kunnan tai kuntayhtymän hankinnasta sen sidosyksiköltä. Kuntalain perusteluiden mukaan järjestämisvastuussa olevan kunnan tehtävänä on vastata vastuun edellyttämien tehtävien yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, laadun ja määrän määrittelemisestä, tuottamistavasta sekä valvonnasta. Järjestämisvastuun siirron yhteydessä vastuu yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä valvonnasta siirtyisivät kuitenkin siirron saajalle. Nämä viittaukset kuntalain perusteluissa osoittavat tehtävän yleishyödyllisyyttä. Lisäksi tehtävät ja toimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden hoitaminen kuuluu kuntien tai kuntayhtymien yksinoikeuden piiriin. Järjestämisvastuun piiriin kuuluvia tehtäviä ei voida siirtää muille tahoille ja niille ei ole olemassa markkinoita, joita kunnat voisivat hyödyntää. Näin ollen tehtävän hoitamista koskevia hankintasopimuksiakaan ei voida tehdä.<sup>175</sup> Euroopan unionin tuomioistuimessa on

---

<sup>174</sup> HE 268/2014 vp s. 39–40.

<sup>175</sup> HE 268/2014 vp s. 178; HE 241/2020 vp s. 86.

vakiintunut käytäntö, jossa edellytysten täytyessä myöskään horisontaalisissa yhteistyöjärjestelyissä ei sovelleta hankintalakia, vaan se muodostaa poikkeuksen hankintalain soveltamisalaan.<sup>176</sup> Horisontaalisen yhteistyön mahdollistamisen tarkoituksena on mahdollistaa kuntien välinen todellinen yhteistyö ilman, että hankinnat toisiltaan olisi kilpailutettava.<sup>177</sup> Edellä mainituista perusteluista voidaan päätellä, että järjestämisvastuun siirtoon ei todella sovelleta hankintalakia. Järjestämisvastuusta tulee muistaa, että siinä kyse on vain lakisääteisistä kunnan tehtävistä.

Lakisääteisen tai muun tehtävän hoitamiseen kuntien yhteistoimintana ei sovelleta hankintalakia, jos kyseessä on sidosyksikköhankinta.<sup>178</sup> Kuten sidosyksikköhankintoja käsittelevässä luvussa todettiin, sidosyksikköhankinta on poikkeus kilpailuttamisvelvollisuudesta ja sen kolme kriteeriä ovat: määräysvalta, toiminnan kohdistumisen kriteeri sekä yksityisen pääoman kieltö. Kuntien osalta on selvää, että liikelaitokset kuuluvat omaan organisaatioon sen ollessa samaa oikeushenkilöä, mutta kuntien omistamat osakeyhtiöt ja muut yhtiömuodot ovat erillisiä oikeushenkilöitä. Suomessa erityisesti monet kunnat toteuttavat tehtäviään yhteistoiminnassa muiden kuntien tai kuntayhtymien kanssa ja yhteisomistuksessa olevien yritysten kautta, jolloin sidosyksikkösääntelyä voidaan arvioida näiden tehtävien hankintoihin.<sup>179</sup> Sidosyksikkösääntelyn perustuessa Euroopan unionin hankintadirektiiviin, on kuntien yhteistoiminta tullut tarkasteltavaksi myös EU:n tuomioistuinratkaisuisissa.

---

<sup>176</sup> HE 268/2014 vp s. 180. Hankintalain 16 §: mukaisessa horisontaalisessa yhteistyössä sopimukset ja hankinnat tehdään julkisyhteisöjen välillä, ja sellaisissa tehtävissä, joita ei muutenkaan voida siirtää yksityiselle taholle. Edellytyksenä on yleinen etu, enintään 5 prosenttia ja 500 000 euron myynti muille kuin sopimuksen osapuolille.

<sup>177</sup> Määttä & Voutilainen, 2017, s. 230.

<sup>178</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 397.

<sup>179</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 392.

## 5.2 Oikeuskäytäntöä kuntien hankinnoista

Järjestämismvastuun siirtoa tai toiselta nimeltään tehtävän uudelleenjärjestelyä arvioitiin ensimmäisen kerran Euroopan unionin tuomioistuimessa vuonna 2016.<sup>180</sup> Tapauksessa C-51/15 Remondis on kyse Hannoverin alueen jätteiden keräämistä koskevasta tehtävästä, joka siirrettiin Hannoverin alueen julkisyhteisöjen yhtymän hoidettavaksi.<sup>181</sup> Asiasta nosti kanteen eräs jätehuoltopalveluja tarjoava Remondis-yhtiö, joka katsoi, että kyseessä olisi julkista hankintaa koskeva sopimus. Ratkaisun aikaan Hannoverin kaupunki ja alue olivat julkisina toimijoina velvollisia viranomaisia vastaamaan jätteiden keräämisestä sekä jätehuollosta Hannoverin alueella. Hannoverin kaupunki ja alue perustivat yhtymän, ja samalla luovuttivat sille vastikkeetta jätehuollosta vastanneet omat yksikkönsä. Ennakkoratkaisukysymyksiksi tapauksessa muotoutui seuraava: onko perustetun yhtymän kanssa tehty sopimus jätehuollon tehtävistä sellainen, että se voidaan tulkita julkisia hankintoja koskevaksi sopimukseksi vai jääkö se julkisia hankintoja koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle?

Ratkaisussa tuodaan esille sellaisia seikkoja, jotka puoltavat tehtävän siirron puolesta. Ensinnäkin viranomaisilla on mahdollisuus päättää yleisen edun mukaisista tehtävistä, että turvautuvatko ne markkinoihin vai julkiseen toimijaan tehtävän toteuttamisessa. Tähän liittyen Euroopan unionin säännöksissä suojataan toimivallan jakoa ja uudelleenjärjestelyä viranomaisten välillä. Toiseksi toimivallan siirto ei täytä kaikkia hankintasopimuksen määritteitä, sillä vain vastiketta vastaan tehtyä sopimusta voidaan soveltaa direktiivin soveltamisalaan.<sup>182</sup> Hannoverin alueen jätehuollon tehtävien siirtämisessä ei ollut kyse vastikkeellisesta toiminnasta, vaan yhtymän osapuolten tuli ainoastaan siinä tilanteessa rahoittaa toimintaa, kun yhtymä ei kykene kattamaan itse kaikkea. Tätä rahoitusta ei lasketa vastikkeeksi tai korvaukseksi tehtävän hoidosta, vaan se nähdään välttämättömänä siitä syystä, että tällainen yhtymä ei voisi olla maksukyvyttömyysmenettelyn kohteena.

---

<sup>180</sup> Ks. Alanen, 2020; kirjoittaa artikkelissaan tehtävien uudelleenjärjestelystä ja sen arvioinnista suhteessa julkisiin hankintoihin.

<sup>181</sup> C-51/15, Remondis v Region Hannover, EU:C:2016:985.

<sup>182</sup> C-51/15 Remondis, kohta 40–43.

Näillä perusteilla todetaan, että kyseessä ei ole sellainen sopimus, joka koskisi julkisia hankintoja ja johon sovellettaisiin hankintadirektiivin sääntöjä. Näin ollen kyseessä ei ollut sellainen hankinta, joka olisi tullut kilpailuttaa. Ratkaisun kannalta oli oleellista, että tehtävän siirron edellytyksiä julkiselta toimijalta toiselle ovat itsenäinen päätöksentekovalta ja itsenäinen rahoitus. Tämä ratkaisu vahvisti tehtävän siirron edellytyksiä ja säännöksen tulkintaa.

Seuraavaksi tarkastellaan yhteistoiminnan ja sidosyksikköhankinnan kannalta oleellista Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua C-328/19 Porin kaupunki. Asia koskee Porin kaupunkia, joka on hankkinut Porin Linjat Oy:ltä joukkoliikennepalveluja.<sup>183</sup> Porin, Harjavallan, Kokemäen ja Ulvilan kaupungit sekä Nakkilan kunta muodostavat yhteistoimintasopimuksen, jota varten Porin kaupunki perusti yhteisen toimielimen. Yhteisellä sopimuksella kaupungit päättivät vuonna 2012 antaa joukkoliikenteeseen liittyvät tehtävät Porin kaupungille hoidettavaksi. Yhteinen perustettu toimielin on Porin seudun joukkoliikennelautakunta, jossa Pori nimeää viisi jäsentä ja muut kaupungit nimeävät kukin yhden jäsenen. Joukkoliikennelautakunta toimivaltaisena viranomaisena toimii sopimuksen mukaisesti paikallisliikenteen ja sopimuksen osapuolien muodostamalla alueella. Lautakunta toimii Porin kaupunginvaltuuston ja hallituksen alaisuudessa.

Porin kaupunki oli solminut myös sopimuksen Ulvilan ja Merikarvian kaupunkien kanssa sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä ja tuottamista koskevalla yhteistoimintasopimuksella. Sopimuksen mukaisesti näiden palvelujen järjestämisvastuu siirtyi Porille, joka toimi vastuukuntana. Sopimuksessa sovittiin, että vastuukunta arvioi palveluntarpeet, laajuuden sekä laatutason. Lisäksi vastuukunta valvoo ja seuraa palvelujen saatuutta ja toteutumista. Toiminnasta vastaa yhteislautakunta Porin kaupungin perusturvalautakunta, jonka kokonaisvastuulla on sosiaali- ja terveystaloudet. Perusturvalautakunta päätti, että vammaisten henkilöiden kuljetukset toteutetaan tämän yhteistoimintasopimuksen mukaisella alueella Porin kaupungin omalla kuljetuksella. Kuljetuksesta

---

<sup>183</sup> C-328/19, Porin kaupunki, EU:C:2020:483.

vastasi Porin Linjat Oy, jonka kaupunki omisti kokonaan. Näin ollen kuljetuspalvelut hankittiin sidosyksikköhankintana.<sup>184</sup> Asian riitautti Lyttylän Liikenne Oy, jonka mukaan kuljetuspalvelut olisi tullut kilpailuttaa. Markkinaoikeus kumosi Porin kaupungin päätöksen sillä perusteella, että Porin kaupunkia ei voitu pitää sidosyksikkönä. Kumoamista perusteltiin myös sillä, että muilla kaupungeilla ei ollut vähäisten edustajapaikkojen takia mahdollista valvoa yhtiötä kuin omia toimipaikkojaan.

Ratkaisussa kysyttiin seuraavia kysymyksiä:

1. Onko hankintadirektiiviä tulkittava niin, että yhteistoimintasopimuksen mukainen vastuukuntamalli täyttää soveltamisalan ulkopuolelle jäävän toimivallan siirron, kuten tapauksessa C-51/15 Remondis?
2. Jos vastuukuntamalli täyttää toimivallan siirron edellytykset, pidetäänkö toimivallan saanutta viranomaista hankintayksikkönä ja voiko tämä viranomaisen hankkia omalta sidosyksiköltä palveluita siltä osin, kuin palvelujen hankkiminen ilman vastuukuntarakennetta kuuluisi toimivallan siirtäneille kunnille niiden omana tehtävänä?
3. Kun arvioidaan toiminnan kohdistumista määräysvaltaa käyttävän kunnan hyväksi, otetaanko huomioon kuntaa kohdistuvaa liikevaihtoa laskettaessa kunnan omistaman liikennettä harjoittavan yhtiön liikevaihto, joka kertyy yhtiölle kunnan järjestämästä liikenteestä?<sup>185</sup>

Molemmissa on kyse yhteistoimintasopimuksesta ja vastuukuntamallista, jota EU:n tuomioistuin pitää keskeisenä. Selvää on myös se, ettei joukkoliikenteen ja terveystalvelujen yhteistoimintasopimuksia tehneet samat osapuolet, mutta molemmissa Porin kaupungin on järjestettävä sopimuksen mukaiset palvelut.

Ratkaisussa puolletaan sitä seikkaa, että vastuukuntamallilla toteutettavat terveystalvelun tehtävät jäävät kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Perusteluiksi todetaan

---

<sup>184</sup> C-328/19 Porin kaupunkikohta 29–31.

<sup>185</sup> C-328/19 Porin kaupunki, kohta 39.

muun muassa järjestämistäsiirtoon yhteiselle toimielimelle, kuntien yhteinen sopimus tehtävän toteuttamisesta sekä kuntien vastuut rahoittaa vastuullaan olevien asukaidensa aiheutuneet kustannukset. Näin ollen ei nähdä tarpeelliseksi tutkia sitä, miten järjestämistäsiirtoa tulkitaan suhteessa kilpailuttamisvelvollisuuteen ja hankintalain soveltamiseen.<sup>186</sup>

Toisessa ja kolmannessa kysymyksessä ratkaistaan tämän tutkimuksen kannalta olennaiset seikat yhteistoiminnan ja järjestämistäsiirtoon suhteesta sidosyksikkösääntelyyn. Onko siis mahdollista, että vastuukunta sekä yhteistoimintasopimuksen osapuolet voisivat antaa palvelunsa vastuukunnan sidosyksikköyhtiön hoidettavaksi ilman kilpailuttamista, vaikka ilman järjestämistäsiirtoa muiden osapuolien olisi pitänyt huolehtia itse palvelujen toteuttamisesta? Kuten edellä todettua, yhteistoiminnan myötä osapuolet menettävät palvelun toteuttamisen vastuun vastuukunnalle, jolloin myös ”sopijakumppaneiden oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tietyllä tavalla vastuukunnalle siltä osin kuin kyse on niin sanottuun vastuukuntamalliin perustuvan yhteistoimintasopimuksen kohteena olevien palvelujen suorittamisesta”<sup>187</sup>. Sidosyksikköasemaa arvioidessa tulee ottaa huomioon, että hankintaviranomaisella tulee olla sidosyksikköön vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihin ja toiminnan tulee kohdistua pääosin omistavan hankintaviranomaisen hyväksi. Ratkaisussa todetaan, että näistä kriteereistä ei kuitenkaan voida päätellä, että vastuukunnalla ei olisi mahdollisuutta tehdä in-house hankintoja muiden kuntaosapuolien hyväksi, vaikka ne eivät omista osuutta yhtiöstä.<sup>188</sup> Osuuden omistaminen ei yksinään ole aina riittävä peruste määräysvallan ilmenemisessä, kuten sidosyksikkösääntelyä koskevassa luvussakin on todettu.

Määräysvallan osalta myös todetaan seuraavaa: kun osapuolet ovat luovuttaneet toimivaltansa vastuukunnalle, antaa se mahdollisuuden vastuukunnan tavoin vaikuttaa ratkaisevasti sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin sekä tärkeisiin päätöksiin ja käyttää toiminnallista ja rakenteellista määräysvaltaa kyseisessä yksikössä. Toiminnan kohdistumisen

---

<sup>186</sup> C-328/19 Porin kaupunki, kohta 52–57.

<sup>187</sup> C-328/19 Porin kaupunki, kohta 62.

<sup>188</sup> C-328/19 Porin kaupunki, kohta 68.

suhteen todettiin, että kyseinen edellytys voi täyttyä, ”jos yritys harjoittaa pääosaa toiminnastaan näiden julkisyhteisöjen kanssa kokonaisuutena tarkasteltuina eikä ainoastaan yhden näistä julkisyhteisöistä kanssa erikseen tarkasteltuna”.<sup>189</sup> Euroopan unionin tuomioistuin tuli ratkaisussa siihen lopputulokseen, että osapuolten kesken tehty yhteistoimintasopimus, jossa vastuukunnalle annetaan tehtäväksi järjestää tietyt palvelut, jää hankintadirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Vastuukunta voi sille annetun vastuun perusteella järjestää palvelut sen omistamalta sidosyksiköltä sopimusosapuolten hyväksi ilman edeltävää kilpailuttamista.

Yhteistoimintasopimukset perustuivat vastuukuntamalliin, joka on vahvistettu kuntalaissa. Tehtävän järjestämiseen liittyi myös erityislainsäädäntöä, kuten joukkoliikennelaki (860/2009) ja laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987). Porin kaupunkia koskevassa tuomioistuimen ratkaisussa erityislait eivät vaikuttaneet ratkaisun lopputulemaan, vaan ratkaisussa tukeuduttiin vahvasti tapaukseen Remondis.

Asiassa kiistatonta oli se, että Porin kaupunki käyttää määräysvaltaa sidosyksikkönsä. Kohdan 70 perusteella näyttäisi siltä, että toimivallan siirto tapauksen Remondis tulkittulla tavalla sivuuttaisi sopimusosapuolten määräysvallan edellytyksen. Jos kuitenkin sovellettaisiin edellytystä siitä, että sopimusosapuolten vastuukunnan ohella tulisi käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön, tulkittaisiin sen tapahtuvan siirretyn toimivallan myötä. Eli vastuukuntamallissa näyttäisi olevan mahdollista, että sopimusosapuolet käyttäisivät määräysvaltaa sen perusteella, että niiden toimivalta on palvelun järjestämisen osalta siirretty täysin vastuukunnalle, jolloin nämä osapuolet pystyisivät tätä kautta vaikuttamaan sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.<sup>190</sup> Alanen pohtii artikkelissaan väittämää muiden osapuolten mahdollisuuksista osallistua sidosyksikön tavoitteisiin ja päätöksiin.<sup>191</sup> Mielestäni tätä väittämää voidaan Alasen tavoin tarkastella kriittisesti, sillä minkälaiset ovat muiden yhteistoimintasopimuksen osapuolten

---

<sup>189</sup> C-328/19, Porin kaupunki, kohta 71.

<sup>190</sup> C-328/19, Porin kaupunki, kohta 70.

<sup>191</sup> Alanen, 2020, s. 688.



mahdollisuudet todellisuudessa vaikuttaa sidosyksikön päätöksiin? Sopimuksen osalta tämä voi varmasti olla jollain tavalla mahdollista, mutta minkälaista sananvaltaa muilla osapuolilla mahdollisesti olisi koko sidosyksikön toimintaan?

Edellä mainitussa tuomioistuimen ratkaisussa oli kyse pääasiallisesti siitä, että toimivalta siirrettiin kokonaan vastuukunnalle ja kyse oli enemmän tehtävän uudelleenjärjestämisestä, jolloin tapaus jäi hankintadirektiivien ja -lakien soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>192</sup> Ukkolan näkemyksen mukaan toimivallan siirtoon liittyvä harkintavalta hankaloittaa tällaisen järjestelyn asemaa, kun kunnat voivat itse päättää, mille taholle liiketoimintamahdollisuuksia ohjataan. Tällä hän tarkoittaa sitä tilannetta, jossa toimivallan saavan viranomaisen markkina-asema saattaa parantua, kun se saa aiemmin toisella viranomaisella olleen asiakaskannan ja tehtävän. Tällaisessa tilanteessa tulisi järjestelyn selvittämiseksi tukeutua mahdollisesti sidosyksikkösuhteen selvittämiseen. Kuntien yhteistyön ja toimivallan siirron neutraaleja markkinavaikutuksia voidaan ainakin joissain tapauksissa varmistaa viranomaistoiminnan yksinoikeusluonteella.<sup>193</sup> Kun kunnan viranomaiselle on lailla määrätty tehtävä, jota yksityinen taho ei voi hoitaa, ei siirrosta voi myöskään aiheutua markkinoille haitallisia vaikutuksia.

Ukkola tuo esille toimivallan siirron osalta näkökulman, jossa siirtoa koskevissa järjestyksissä katsotaan vain kunnan järjestämisvastuuta tai laissa asetettua yhteistoimintavelvoitetta. Tällöin mahdollisesti sivuutetaan hankintalainsäädännön soveltamisen kannalta olennaisia kysymyksiä, kuten mitä suorituksia toimintaan kuuluu ja minkä osapuolien välillä. Jos toiminnasta aiheutuvaa vastikkeen siirtymistä ei arvioida, järjestämisvastuun siirtäminen voi saada vahvemman merkityksen, kuin järjestämisen tosiasiallinen asema todellisuudessa on.<sup>194</sup> Ukkolan näkemyksistä voidaan todeta, että vastikkeellisuuden arviointi ja sopimuksen sisällön tarkastelu on merkittävässä roolissa, kun tutkitaan kuntien yhteistyötä ja sen vaikutuksia hankintalainsäädännön soveltamiseen.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> COM (2011) 15, s. 22.

<sup>193</sup> Ukkola, 2011, s. 704.

<sup>194</sup> Ukkola, 2011, s. 708.

<sup>195</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 393. Tämä vahvistaa Ukkolan toteaman, että vastikkeellisuutta ja sopimusta tarkastelemalla voidaan selvittää hankintalainsäädännön soveltamisalaa yksittäisessä tapauksessa.

Nähdäkseni järjestämisvastuuseen ja erityisesti sen siirtoon ja suhteessa sidosyksikkö-hankintaan liittyen on melko vähän tuomioistuimen ratkaisuja. Tapaukset perustelui-  
neen kuitenkin todistavat kuntalain säännöstä siitä, että järjestämisvastuun siirtoon vas-  
tuukunnalle tai kuntayhtymälle ei sovelleta hankintadirektiiviä tai hankintalakia. Rat-  
kaisu vahvisti myös keskeisen kysymyksen siitä, voiko vastuukunta tai kuntayhtymä käyt-  
tää sidosyksikköään palvelun tuottamiseen sekä omien että muiden mukana olevien kun-  
tien hyväksi. Toisaalta tuomioistuinratkaisut koskevat aina yksittäistapauksia, jolloin  
niistä voi olla osittain haastavaa tehdä selkeitä päätelmiä esimerkiksi hankintasääntelyn  
soveltamisalaan liittyen. Tuomioistuinratkaisun ja kuntalain mukaista linjaa järjestämis-  
vastuun siirron ja sidosyksikköhankinnan suhteen kuitenkin voidaan odottaa noudatet-  
tavan myös kotimaisessa oikeuskäytännössä, jos samankaltaisia tapauksia tulisi tulevai-  
suudessa ratkaistavaksi.

### **5.3 Toiminnan kohdistuminen kuntien yhteistoiminnassa**

Kuntien yhteistoiminnassa ja sidosyksikön kanssa toteutettavissa palveluissa tulee kiin-  
nittää sidosyksikkösääntelyn mukaisesti huomiota toiminnan kohdistumiseen. Sääntelyn  
mukaan toiminnan tulee pääasiallisesti kohdistua määräysvaltaa käyttävään hankintayk-  
sikköön ja vain toissijaisesti ja rajoitetusti muihin kuin määräysvaltaa käyttäviin. Järjestä-  
misvastuun ja sidosyksikön toiminnan suhde on tullut aika ajoin tutkittavaksi, kun laki-  
säätöjen tehtävien toteuttaminen on saattanut vaarantaa sidosyksikköaseman edelly-  
tysten täyttämisen. Tähän teemaan liittyen Huikko ja Ukkola kysyvätkin, miten määritel-  
lään määräysvaltaa käyttävään hankintayksikköön tai -yksiköihin kohdistuvan ja määräys-  
vallan ulkopuolelle kohdistuvan toiminnan laajuus?<sup>196</sup>

Toiminnan kohdistumisen henkilöpiirin rajoja on syytä pohtia kunnan järjestämissä pal-  
veluissa, jossa tämä erityisesti korostuu. Miten tulkitaan tilannetta, jossa kunnan

---

<sup>196</sup> Huikko & Ukkola, 2016, s. 8.

sidosyksikön tarjoamat palvelut rahoitetaan esimerkiksi kunnan asukkaiden toimesta? Voidaanko tällainen tulkita ulosmyynniksi, joka kohdistuu muuhun kuin määräysvaltaa käyttävään kuntaan? Toiminnan kohdistumista tällaisessa tilanteessa voisi tulkita kunnan ja sidosyksikön sopimuksen perusteella. Sopimuksesta voi ilmetä, että palvelu kohdistuu sopimuksen ulkopuolisiin henkilöihin, kuten kansalaisiin, jolloin voidaan todeta, että ne rinnastetaan määräysvaltaa käyttävään kuntaan. Perusteluina todetaan, että sidosyksikkö ei kilpaile muiden yritysten kanssa kuntalaisista, kun se on sopimuksella saanut erityisoikeuden palvelujen tarjoamiseen kuntalaisille.<sup>197</sup> Edellä mainitun tulkinnan henkilöpiirin rajoista vahvistaa tapaus Carbotermo, jonka mukaan sidosyksikön kanssa tehty hankintasopimus vahvistaa sen, että palvelun vastaanottajalla ei ole väliä, oli se sitten kunta tai kuntalainen. Näin ollen on merkityksetöntä, kuka suorittaa maksun sidosyksikölle.<sup>198</sup> Samanlaista linjaa noudatetaan myös suomalaisessa oikeuskäytännössä, jossa palvelun tuottamista ei pidetä ulkopuoliseen toimijaan kohdistuvana, vaikka kunnan sijasta palvelua käyttää ja maksun suorittaa palvelun käyttäjä.<sup>199</sup> Nämä tulkinnat ei kuitenkaan ole aivan yksioikoisia, sillä tutkittavat asiat ovat yksittäistapauksia, joista on mahdotonta vetää johtopäätöksiä mahdollisesti luonteeltaan erilaisiin tilanteisiin.

Vastaavasti toiminnan kohdistumisen arviointiin liittyen tapauksessa KHO 2012/61 oli kyse Työsyke Oy:stä, joka oli kunnan ja kahden kuntayhtymän perustama työterveyspalveluja tarjoava yritys. Omistajat hankkivat yhtiöltä lakisääteiset työterveyspalvelut, jotka kunnan tuli järjestää työntekijöilleen.<sup>200</sup> Yhtiö A valitti päätöksestä viitaten yhtiön asemaan. Tuomioistuin oli samaa mieltä, sillä Työsyke tarjosi verrattain suurissa määrissä palveluja myös muille kuin omistajien piiriin kuuluville. Näin ollen yhtiö ei voinut olla kunnan ja kuntayhtymien sidosyksikkö ja tästä näkökulmasta niiden olisi tullut kilpailuttaa työterveyshuollon palvelut hankintalain mukaisesti. Halosen mukaan yhtiö olisi todennäköisesti säilyttänyt sidosyksikköasemansa, jos yhtiö olisi tuottanut ainoastaan työterveyshuoltolain mukaisia vähimmäispalveluita muille asiakkaille<sup>201</sup>. Ratkaisevaksi

---

<sup>197</sup> Huikko & Ukkola, 2016, s. 9.

<sup>198</sup> C-340/04, Carbotermo.

<sup>199</sup> Ks. KHO 2012:61.

<sup>200</sup> KHO 2012:61.

<sup>201</sup> Halonen, 2012, s. 5–6.

seikaksi tapauksessa nousi se, että kyseessä oli lakisääteinen palvelu, jonka kunnan on toteutettava. Järjestämismvastuuseen kuuluvaa palvelua ei pidetty ulkopuoliseen kohdistuvana toimintana, vaikka maksun suorittaja ei ollut kunta tai kuntayhtymät, vaan palvelun käyttäjä.

Kuinka toiminnan kohdistumista arvioidaan, jos yhden kunnan sidosyksikkö tuottaa palveluja muille kunnille, jotka toimivat vastuukuntamallin mukaisesti? Tapauksessa Porin kaupunki sivuttiin toiminnan kohdistumisen vaatimusta ja sen täyttymistä tilanteessa, jossa kukin kunta maksaa itse vastuullaan olevien asukkaiden palveluista aiheutuneet kustannukset. Tässä tapauksessa tulee muistaa, että kunnat luovuttivat järjestämismvastuunsa kokonaisuudessaan vastuukunnalle. Ratkaisussa pohdittiin aluksi toiminnan markkinasuuntatuneisuutta, kun arvioitiin, että voiko sidosyksikön molempien yhteistoimintasopimusten perusteella saada liikevaihto laskea yksikön liikevaihtoon. Ratkaisussa jatkettiin toiminnan kohdistumisen pohtimista ja todettiin, että sen ratkaisemiseksi tulee huomioida kaikki toiminnot, joissa sidosyksikkö harjoittaa kyseisten kahden yhteistoimintasopimuksen puitteissa. Näin ollen sidosyksikön tuli laskea terveystalouden ja joukkoliikenteen yhteistoimintasopimusten liikevaihto kokonaisuudessaan, jonka sidosyksikkö sai sopimusten osapuolilta olevilta kunnilta.<sup>202</sup> Toteamassa viitataan siihen tilanteeseen, joka vallitsisi, jos asia ei olisi jäänyt kokonaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle, vaan siihen olisi sovellettu sidosyksikkösäännöstä.

Kuntien järjestämismvastuulla on merkitystä, kun arvioidaan sidosyksikön toiminnan kohdistumista. Kuten tapauksessa KHO 2012:61 todettiin, on kunnan varmistettava, että yhtiön kanssa tehdyssä sopimuksessa palvelut järjestetään järjestämismvastuun mukaisessa laajuudessa ja yhtä laadukkaasti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että järjestämismvastuusta johtuvat ja sopimukseen vaikuttavat vaatimukset korostavat kunnan välitöntä taloudellista intressiä. Lisäksi nämä vaatimukset korostavat järjestämismvastuussa olevan kunnan asemaa sidosyksikköyhtiön sopimuskumppanina, johon sopimuksessa sovittu

---

<sup>202</sup> C-328/19, Porin kaupunki, kohta 72–76.

toiminta kohdistuu.<sup>203</sup> Näin ollen sopimuksen merkitys on suuri toiminnan kohdistumisen arvioinnissa.

Toisaalta järjestämismvastuun syntyminen saattaa olla ehdollista, jolloin sille on asetettu lainsäädännössä tiettyjä edellytyksiä ja näin ollen sillä voi olla vaikutuksia myös hankintasopimuksen sisältöön. Näin voi olla esimerkiksi jätelain (646/2011) 33 §:ssä kunnan toissijaisesta jätehuoltopalvelusta. Pykälän mukaan kunnan tulee järjestää muun kuin 32 §:n mukainen jätehuolto, jos jätteen haltija pyytää sitä palvelutarjonnan puutteen vuoksi ja jäte soveltuu kuljetettavaksi ja käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Tällaisessa ehdollisen järjestämismvastuun ehtojen täyttymättä jäämisessä on riskinä, että palvelusuoritus perustuu yhtiön ja asiakkaan väliseen sopimukseen, eikä yhtiön ja kunnan väliseen sopimukseen ja sopimuksen taustalla vaikuttavaan järjestämismvastuuseen<sup>204</sup>. Kun palvelusuoritus perustuu enemmänkin asiakkaan ja yhtiön väliseen sopimukseen, voidaan se tulkita toiminnan kohdistumiseksi ulkopuolelle, jolloin yhtiön sidosyksikköasema voi vaarantua.

Ehdollista järjestämismvastuuta voi olla myös muussa erityislainsäädännössä, jossa tilanteen X tapahtuessa kunnan on järjestettävä palvelua. Nähdäkseni juuri tällaisesta toiminnasta on olemassa rajoitetusti mainintoja kirjallisuudessa tai oikeustapauksissa. Kuinka yleistä on järjestämismvastuun ehdollisuus tai kuinka todennetaan sen ehtojen täyttyminen tai täyttämättömyys? Esimerkiksi jätelain 32 §:ssä luetellaan jätelajeja, joiden huollon kunnan on järjestettävä. Näin ollen 33 §:ään jää muut jätteet, joita ei edellisessä pykälässä mainita. Tästä herääkin kysymys, kuinka määritellään jätelajeja epäselvissä tilanteissa ja missä kohtaa astuu voimaan kunnan järjestämismvastuu? Tässä varmasti ilmenee mahdollisuus niihin riskeihin, jossa kunnan järjestämismvastuun ehdot eivät käytännössä täytyisi. Jätehuolto on järjestetty usein kuntien sidosyksiköiden toimesta. Kuten edellä mainituista seikoista voidaan todeta, on todellinen, mutta jokseenkin tunnistamaton riski sille, että järjestämismvastuun ehdot eivät täytyisi ja sillä perusteella sidosyksikön

---

<sup>203</sup> Huikko & Ukkola, 2016, s. 13.

<sup>204</sup> Huikko & Ukkola, 2016, s. 14.

toiminta kohdistuisi kunnan sijaan asukkaaseen, eli ulkopuoliseen tahoon. Nähdäkseni tällaisia tilanteita saattaisi nousta esille vain tapauskohtaisesti tutkimalla, jolloin sidosyksikön toiminnan kohdistumisen edellytykset saattaisivat selvitä vasta tapausta arvioitaessa.

## 6 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia hankintalainsäädäntöön sisältyvää sidosyksikkösääntelyä ja sen suhdetta kunnan toimintaan ja järjestämisvastuuseen. Sidosyksikköhankintoihin liittyvä sääntely on verrattain uutta Euroopan unionin hankintadirektiivissä ja kansallisessa lainsäädännössä. Sidosyksikkösääntelyn erityispiirteinä voidaan mainita sen poikkeama hankintalainsäädännön soveltamisalaan sekä pohjautuminen Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöön. Sidosyksikkösäännöksiä tulkinnaissa tukeuduttiin vahvasti EU:n tuomioistuimen ratkaisuihin ja säännösten perusteluihin. Sidosyksikkösääntelyn tulkinnaissa vastattiin tutkimuskysymykseen: miten hankintasääntelyn tarkoittamaa sidosyksikköhankintaa tulkitaan voimassa olevan oikeuden ja oikeuskäytännön mukaan?

Sidosyksikköaseman muodostumisen kriteereitä ovat hankintayksiköstä muodollisesti erillinen yksikkö, määräysvaltakriteeri, toiminnan kohdistumisen vaatimus sekä yksityisen pääoman kieltö.<sup>205</sup> Muodollisesti erillinen yksikkö itsessään on pohjavaatimus sille, että voidaan puhua sidosyksiköstä ja tästä ei yleensä aiheudu epäselvyyksiä. Hankintayksikön käyttämien määräysvallan vaatimus sen sijaan toi huomattavia epäkohtia esiin lain säännöksissä. Hankintayksikön määräysvallan on oltava tosiasiallista ja sitä tulee käyttää yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa. Lisäksi määräysvaltaa tulee käyttää samalla tavalla kuin omiin toimipaikkoihin. Haasteita havaittiin myös käsitetasolla, kun pohditaan vastaavaa määräysvaltaa kuin omiin toimipaikkoihin. Voiko se koskaan olla täysin vastaavaa? Tai kuinka tosiasiallista määräysvaltaa usean hankintayksikön omistamassa sidosyksikössä voidaan käyttää? Esimerkiksi erilaiset yhtiömuodot sekä omistuskannat voivat aiheuttaa epäselvyyksiä edellä esitetyissä kysymyksissä.

Toiminnan kohdistumista voidaan arvioida useasta näkökulmasta. Hankintalaki määrittää toiminnan kohdistumiselle tietyt euro- ja prosenttimääräiset rajat. Suomessa prosenttimääräinen raja on säädetty erityisen matalaksi verrattuna muihin EU-jäsenmaihiin,

---

<sup>205</sup> Kaarresalo, 2007, s. 249.

kun lainsäädäntöä valmistellessa arvioitiin sen vaikutuksia markkinoihin. Sidosyksikön rajoittamaton myynti muualle kuin määräysvaltaa käyttäville hankaloitaisi yksityisten toimijoiden pääsyä markkinoille, aiheuttaisi epäreilun aseman kilpailussa ja rikkoisi kilpailuneutraliteettia. Erityisesti toiminnan kohdistumisen kriteeristä nostaisin liitynnän määräysvallan kriteeriin. Kun määräysvallan kriteeri itsessään aiheuttaa usein epäselvyyksiä, kuinka sidosyksikkö voi luotettavasti harjoittaa toimintaa omistajien kanssa, joiden ainakin ajatellaan käytettävän määräysvaltaa sidosyksikköön? Mitä jos määräysvalta ei toteudukaan ja sidosyksikkö harjoittaa toimintaa tällaisia hankintayksiköjä kohtaan? Tällaisen toiminnan seurauksena toiminta voi kohdistua liikaa määräysvaltaa käyttävien tahojen ulkopuolelle, jolloin yhtiö ei voisi toimia enää kenenkään sidosyksikkönä. Erityinen riski tällaiseen voi olla yhtiössä, jossa on kymmeniä tai jopa satoja omistajia.

Lopuksi voidaan todeta, että sidosyksikkösääntelyä on tulkittu tässä tutkimuksessa jokseenkin kriittisellä otteella ja monien oikeustieteilijöiden tapaan täytyy todeta, että sidosyksikkösääntelyssä tulkinnanvaraa on aina käsitetasolta asti. Sääntelyn tulkinta ei siis ole yksiselitteistä ja tämä voi aiheuttaa käytännössä hyvin erilaisia tulkintoja, kuinka sidosyksikköhankinnoissa tulisi menetellä. Suosituksia lainsäädännön täsmentämiseksi sidosyksikkösääntelyn osalta olisi varmasti aiheellista harkita, mutta toisaalta liian yksityiskohtainen sääntely saattaisi rajata liiaksi sidosyksikön käyttöä julkisissa hankinnoissa. Toisaalta yksityiskohtaisempi sääntely voisi olla siltäkin kannalta ongelmallista, kun erilaiset toimintamuodot, toimijat ja vallitsevat olosuhteet ovat niin moninaisia, että kaikkea toimintaa olisi haastavaa mahduttaa sidosyksikkösääntelyn puitteisiin.

Kunnan toiminnan tavoitteena on kuntalain mukaan järjestää asukkailleen palveluita, jotka ovat joko lailla säädettyjä erityisen toimialan tehtäviä tai kunnan itselleen ottamia yleisen toimialan tehtäviä. Kunnan toimintaa taustalla ohjaa sen itsehallinnollinen luonne, jossa kunnalla on oikeus omalla päätöksellään ottaa itselleen tehtäviä hoidettavaksi.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> Oikarinen & muut, 2017, s. 43–44.



Yleisen toimialan tehtävien ottaminen hoidettavaksi on kunnan harkintavallan peruslähtökohtia, mutta niiden hoitamisessa on myös tiettyjä rajoituksia. Kunta ei voi ottaa hoitaakseen tehtävää, joka kuuluu valtion viranomaiselle ja toiminnassa tulee huomioida hallinnon yleiset periaatteet sekä muut yleistä toimialaa koskevat rajoitukset. Erityisen toimialan tehtävät ovat lakisääteisiä, mutta niiden toteuttamisesta kunta saa itse päättää. Tehtävien toteuttamisessa on otettava huomioon sitä koskevat rajoitukset, joista yleensä säädetään erityislainsäädännössä. Kunta voi tuottaa palveluja itse, ulkoistaa tehtävän esimerkiksi omistamalleen yhtiölle tai hankkia palveluja ulkopuolelta, kuten toiselta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä taholta. Tehtävien antamisessa yksityiselle tulee kuitenkin muistaa perustuslain 124 §:n rajoitukset, jonka mukaan julkinen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarkoituksenmukaista eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Kunnat voivat toteuttaa tehtäviään yhteistoiminnassa muiden kanssa itsehallinnon piirteiden mukaisesti. Pääosin se on vapaaehtoista, mutta joidenkin tehtävien kohdalla siihen velvoittaa erityislainsäädäntö. Yhteistoiminta voidaan jakaa julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen yhteistoimintaan, jossa lakisääteiset erityisen alan tehtävät hoidetaan pääosin julkisoikeudellisessa muodossa ja yleisen toimialan tehtäviä voidaan hoitaa lisäksi yksityisoikeudellisessa muodossa lainsäädännön rajoitukset huomioiden. Näiden toimintamuotojen erottaminen voi olla osin haastavaa, sillä yhteistoimintamuodot voivat olla käytännössä hyvin saman tyyppisiä. Yhteistoiminnan tavoitteena on kuitenkin parantaa palveluntuotantoa ja lisätä palveluiden vaikuttavuutta<sup>207</sup>. Julkisoikeudellista yhteistoimintaa voi harjoittaa kuntalain säännösten mukaisesti eri muodoissa, kuten yhteisen toimielimen, viran tai kuntayhtymän muodossa tai sopimuksella viranomaistehtävien hoidosta. Yhteistoiminnan muodoista säädetään kuntalaissa, mutta yhteisenä piirteenä näyttäisi olevan se, että sopimukset ovat hyvin keskeisessä osassa yhteistoimintaa ja toiminnan arviointia.

---

<sup>207</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 386.

Järjestämismvastuu tarkoittaa kunnan oikeudellista vastuuta tuottaa lakisääteisiä palveluja. Järjestämismvastuun sisältöön kuuluu olennaisesti kunnan itsehallinnollinen luonne, jossa kunta voi järjestää itse laissa säädetyt tehtävät tai sopia järjestämismvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.<sup>208</sup> Tietyin edellytyksin järjestämismvastuun siirtämisestä voidaan sopia muille palveluntuottajille. Olennaista on tehdä ero siihen, miten kunta järjestää palvelun ja missä muodossa. Jos kyse on lakisääteisestä yhteistoiminnasta, siirtyy järjestämismvastuu toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Vapaaehtoisesti sovitussa yhteistoiminnassa järjestämismvastuusta voidaan vapaammin sopia sopimukseen perustuen. Palvelun ulkoistamisessa järjestämismvastuu säilyy kunnalla, kun tehtävää toteutetaan yksityisoikeudellisessa muodossa. Tässä on tärkeää muistaa tuottajan vastuu ja että lakisääteisissäkin tehtävissä kunta voi päättää, miten palvelut tuotetaan. Kunta voi toimia vain palvelun järjestäjänä, jolloin jokin muu ulkopuolinen taho voi tuottaa palvelut. Järjestämismvastuun sisällöstä säädetään kuntalaissa, jonka mukaan järjestämismvastuussa olevan kunnan tulee vastata niiden toteuttamisesta. Lisäksi järjestämismvastuussa olevan kunnan tulee aktiivisesti seurata palvelujen määrää, laatua ja lainmukaisuutta. Lähtökohtaisesti kunta vastaa järjestämismvastuulleen kuuluvien tehtävien rahoituksesta, vaikka järjestämismvastuu olisi siirretty toiselle toimijalle (Kuntalaki 8 §).

Sidosyksikön käytössä tässä kontekstissa on kyse kuntien yhteistoiminnan muodoista ja näin ollen järjestämismvastuusta ja sen siirrosta. Kuten edellä on mainittu, järjestämismvastuuta voidaan siirtää toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kuntalain 50 § mukaan järjestämismvastuun siirtoon ei sovelleta hankintalakia. Tätä on perusteltu sillä tosiasialla, että tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, joiden järjestämismvastuuta ei voida antaa yksityiselle toimijalle ja näin ollen niille ei ole olemassa markkinoita, jossa kilpailla. Tapaukset Porin kaupunki ja Remondis vahvistavat perustelut sille, että kuntalain mukaisessa yhteistoiminnassa tehtävien siirtäminen toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle ei kuulu hankintalain soveltamisalaan. Porin kaupungin ratkaisu vahvistaa lisäksi sen, että vastuukuntamallissa

---

<sup>208</sup> HE 268/2014 vp s. 180.

kunta voi käyttää sidosyksikköään palvelun tuottamiseen omien sekä sopimusosapuolien tarpeiden tyydyttämiseen.

Järjestämisvastuussa oleva kunta voi käyttää palvelun tuottamiseen omaa sidosyksikköään. Sidosyksikköaseman täyttämiseksi yhtiön tulee täyttää määräysvallan ja toiminnan kohdistumisen kriteerit, jotta kunta voi hankkia tältä palveluja ilman kilpailuttamista. Muiden sopimusosapuolten osalta todettiin tapauksessa Porin kaupunki, tosin kriittisesti tarkastellen, että siirretyn toimivallan myötä muut sopimusosapuolet käyttäisivät myös määräysvaltaa sidosyksikköä kohtaan.

Toiminnan kohdistumisen tarkastelu herätti kysymyksiä, sillä sidosyksikön liiketoiminnan kannalta osapuolten määrittely saattaa olla haastavaa. Toiminnan kohdistumisen arviointi ei aina ole yksiselitteistä niissä tilanteissa, jossa järjestämisvastuussa oleva kunta hankkii sidosyksiköltään sellaisia palveluita, jotka kohdistuvat sellaisiin osapuoliin, jotka eivät käytä määräysvaltaa sidosyksikköön. Näyttäisi kuitenkin siltä, että esimerkiksi kuntalaiset voivat maksaa saamastaan palvelusta ilman, että se tulkitaan ulosmyynniksi, kun kunta on järjestämisvastuulla sopinut sidosyksikön tuottavan kyseiset palvelut. Kuten tapaus Carbotermo todistaa, merkitystä ei ole sillä, suorittaako maksun sidosyksikön omistava kunta vai palvelun käyttäjät eli kuntalaiset. Toiminnan kohdistumisen vaatimuksessa nostaisin esille riskin sellaisessa tilanteessa, jossa kunnan tulisi toimia ehdollisesti järjestämisvastuussa. Jos erityislainsäädännössä mainitut järjestämisvastuun ehdot eivät täyty, vaan toiminta kohdistuisi käytännössä kuntalaisen ja yhtiön välille, vaarantaisiko tämä mahdollisesti sidosyksikköaseman? Vai olisiko tässäkin tapauksessa mahdollista tukeutua Carbotermo-tapauksen perusteluihin toiminnan kohdistumisesta?

Tähän mennessä toteutetun tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, että edelleen herää kysymyksiä lainsäädännön soveltamiseen liittyen niin sidosyksiköltä tehtävissä hankinnoissa kuin myös yhteistoiminnan suhteesta sidosyksikköaseman arviointiin. Huomion arvoista on tehdä ero sen välille, milloin ja millä perusteilla kunnan hankinta jää kokonaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle ja milloin arvioitavaksi tulee sidosyksikköä

koskeva sääntely. Käytännön toiminnan kannalta olisi varmasti ideaalista, että sidosityksikkösääntelyn ja kunnan toiminnan suhdetta selvennettäisiin ja määriteltäisiin yksityiskohtaisemmin. Toisaalta tällainen ei liene kovin yksinkertaista, sillä sääntelyssä tulee huomioida, ettei kunnan itsehallinnollista luonnetta ja toisaalta sopimusvapautta loukata.

## Lähteet

- Alanen, J. (2020). *Julkisyhteisön tehtävien siirto- hallinnon sisäinen uudelleen järjestely vai julkinen hankinta?* Defensor Legis N:o 4/2020, 679-693.
- Anatolijs, K. (2019). Legislative framework of in-house procurement. *SHS Web Conf. Volume 68, 01026*. <https://doi.org/10.1051/shsconf/20196801026>
- Caranta, R., Edelstam, G. & Trybus, M. (2013). *EU Public Contract Law: Public Procurement and beyond*. Bruylant.
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017). *Julkiset hankinnat (3. uudistettu painos)*. Alma Talent Oy.
- Halonen, K. (2012) Sidosyksikön toiminnan kohdistumista koskeva vaatimus. *Oikeustieto* 6/2012, 4-6. Noudettu 10.10.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeustieto/92660001.pdf>
- Hannus, A., Hallberg, P. & Niemi, A.E. (2009). *Kuntalaki* (4. uudistettu painos). WSOYpro.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. (9. uudistettu painos). Talentum.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki* (päivittyvä versio). Alma Talent Oy.
- Heuru, K., Mennola, E. & Rynnänen, A. (2011). *Kunnallisen itsehallinnon perusteet* (2. uudistettu painos). Tampere University Press.
- Heuru, K. (2001). *Kuntalaki käytännössä*. Edita.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 17.
- Huikko, K. & Ukkola, M. (2016). Järjestämisvastuun asema sidosyksikön toiminnan kohdistumisen edellytyksen arvioinnissa. *Edilex*, 2016/27. Noudettu 10.11.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/16856.pdf>
- Huikko, K. (2014). Näkökulmia EU:n uusista hankintadirektiiveistä ja niiden vaikutuksista paikallishallinnon hankintaviranomaisiin. *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2014* (s.183–203). Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys.

- Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H. & Uotila, J. (2007). *Julkiset hankinnat hankintayksiköissä*. Edita Publishing.
- Jukka, L. (2018). Sidosyksikön oikeudellinen asema ja tehokkuus julkisissa hankinnoissa – milloin kilpailuttaminen ei kannata? *Lakimies* 3-4/2018, s.343-362. [Rajattu pääsy] Noudettu 10.10.2022 osoitteesta [https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/188760002.pdf](https://www-edilex.fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/188760002.pdf)
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2016, 1. joulukuuta). *Hankintojen periaatteet*. Noudettu 12.10.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet>
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2021, 1. joulukuuta). *EU-kynnysarvot muuttuvat 1.1.2022*. Noudettu 14.10 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/ajankoh-taista/2021/eu-kynnysarvot-muuttuvat-112022>
- Juuti, A., Karlsson P. & Ruuskanen, N. (2018). Julkinen valta markkinoilla – kilpailun edistämisestä kilpailuneutraliteettivaltavantaan. Teoksessa Martina Castren (toim.), *Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi, Juhani Jokisen juhlakirja* (s. 263–292). Kilpailu- ja kuluttajavirasto.
- Kaarresalo, T. (2007). *Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa*. Edita publishing.
- Kaarresalo, T. (2008). Procuring in-house: the impact of the EC procurement regime. *Public procurement law review* 2008/6, s. 242–254.
- Kauppaja teollisuusministeriö. (2004). *Hankintalakityöryhmän muistio. Julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän muistio 15.11.2014*. KTM Julkaisuja 36/2004.
- Kolehmainen, A. (2016). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa T. Miettinen (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 106–134). Edita.
- Kulla, H. & Salminen, J. (2021). *Hallintomenettelyn perusteet* (11. uudistettu painos.) Alma Talent.
- Kuntaliitto. (2022.) *Hankinta-Suomi – julkiset hankinnat vaikuttavammiksi*. Noudettu

- 12.10.2022 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/hankinta-suomi-julkiset-hankinnat-vaikuttavammiksi>
- Luukinen, A., Järviö, J., Karttunen, T., Sieppi, A., Sipiläinen, M., Vanonen, A. & Vuorio, L. (2022). *Sidosyksiköiden ulosmyynti- selvityksen loppuraportti*. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022. Noudettu 13.10.2022 osoitteesta <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/sidosyksikoiden-ulosmyynti-selvityksen-loppuraportti/>
- Merisalo, M., Naumanen, M., Huovari, J., Eskola, S., Toivanen, M., Keskinen, P., Hajikhani, A., Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021). *Julkiset hankinnat. Kokonaisvolyymin ja datan hyödyntäminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-267-1>
- Muukkonen, M. (2020). Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. *Liikejuridiikka* 1/20, s. 40-67. Noudettu 02.01.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/liikejuridiikka/207000002.pdf>
- Myrsky, M., Svensk, N. & Voutilainen, T. (2014). *Suomen finanssioikeus*. Helsingin Kamari Oy.
- Mäenpää, O. (2003). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent.
- Mäenpää, O. (2013). *Hallinto-oikeus*. (Päivittyvä versio). Sanoma Pro.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent.
- Määttä, K. & Voutilainen, T. (2017). *Julkisten hankintojen sääntely*. Helsingin Kamari Oy.
- Oikarinen, T., Voutilainen, T., Mutanen, A. & Muukkonen, M. (2017). *Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 17. Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Pekkala, E. & Pohjonen, M. (2015). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Tietosanoma.
- Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. (2017). *Hankintojen kilpailuttaminen* (9. painos.) Tietosanoma.
- Ratcliff, C., Martinello, B. & Litos, V. (2022). *Julkiset hankintasopimukset*. Euroopan parlamentti. Noudettu 12.10.2022 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/34/julkiset-hankintasopimukset>

- Sajama, S. (2016). Argumentaatio Oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa T. Miettinen (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 24–46). Edita Publishing. Noudettu 14.9.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/16170.pdf>
- Sallinen, S. (2007). *Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot*. (väitöskirja, Tampereen yliopisto). <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-6867-4>
- Sutela, M. (2003). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen – Oikeudelliset reunaehdot*. Edita Publishing.
- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. (n.d.) *Seutuyhteistyö*. Noudettu 10.2.2023 osoitteesta <https://tampereenseutu.fi/seutuyhteistyö/>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (n.d.) *Innovatiiviset julkiset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä*. Noudettu 2.1.2023 osoitteesta <https://tem.fi/ijh>
- Ukkola, M. (2011). Hankintayksiköiden välisestä yhteistyöstä. *Lakimies* 4/2011, s. 690–708. Noudettu 4.1.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/78850004.pdf>
- Ukkola, M. (2015). Määräysvalta hankintalainsäädännössä. *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2015*, s. 91–116. Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys.
- Valtiovarainministeriö. (2015). *Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus*. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. Noudettu 2.12.2023 osoitteesta <https://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+tehtävät+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c/Kuntien+itsehallinnolliset+tehtävät+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29.pdf>
- Viitasaaren kaupunki ja Pihtiputaan kunta. (2020). *Viitasaaren kaupungin ja Pihtiputaan kunnan yhteistyösopimus*. Noudettu 14.2.2023 osoitteesta <https://pihtipudas.fi/wp-content/uploads/2022/04/Paivitetty-Viitasaaren-kaupungin-ja-Pihtiputaan-kunnan-yhteistyosopimus.pdf>



Voutilainen, T. & Sariola, M. (2019). Tiedonhallinnan vastuut kuntien jätehuollon järjestämisessä. *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2019, s. 8–29. Noudettu 12.1.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistojuridiikka/203620002.pdf>

### **Virallislähteet**

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeväksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskeväksi lainsäädännöksi

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 40/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 § muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 248/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

COM (2011) 15. Vihreä kirja. EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita.

TaVM 31/2016 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskeväksi lainsäädännöksi.

TEM 37/2015. Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö.

PeVL 11/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

VM/2020/156. Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta julkisten hankintojen strategiasta.

### **Ylimpien lainvalvojen ratkaisut**

EOAM 1.7.2013 Dnro 3425/4/12. Henkilökohtaisen avun järjestäminen ostopalveluna.

**Kotimainen oikeuskäytäntö**

KHO 2021:191

KHO 2018:61

KHO 2016:189

KHO 2012:61

KHO 2008:40

KHO 1993 A 10

KHO 1985 II 65

KHO 1968 II 60

MAO:522/16

**Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut**

C-328/19, Porin kaupunki

C-51/15, Remondis GmbH & Co. KG Region Nord v Region Hannover

C-182/11, ja C-183/11 Econord Spa v Comune di Cagno ja Econord Spa v Comune di Solbiate ja Comune di Varese

C-324/07, Coditel Brabant SA v Commune d'Uccle ja Région de Bruxelles-Capitale

C-573/07, Sea Srl v Comune di Ponte Nossa

C-220/05, Auroux ja muut v Commune de Roanne

C-295/05, Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) vastaan Transformación Agraria SA (Tragsa) v Administración del Estado

C-340/04, Carbotermo SpA and Consorzio Alisei v Comune di Busto Arsizio and AGESP SpA

C-458/03, Parking Brixen GmbH v Gemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AG

C-26/03, Stadt Halle ja RPL Lochau v Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna

C-107/98, Teckal v Comune di Viano ja Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia