

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om offentlig upphandling och lag om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 maj 2006 en proposition med förslag till lag om offentlig upphandling och lag om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (RP 50/2006 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Elise Pekkala och överinspektör Kyllikki Silvennoinen, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- produktivitetstjänsteman Pekka Taipale, inrikesministeriet

- äldre budgetsekreterare Tomi Hytönen, finansministeriet
- förvaltningsdirektör Håkan Mattlin, undervisningsministeriet
- regeringsråd Eija Koivuranta, social- och hälsovårdsministeriet
- chefsjurist Antero Oksanen, Finlands Kommunförbund
- ecklesiastikrådet Matti Halttunen, Kyrkostyrelsen
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- kommunikationsministeriet
- Helsingfors universitet
- Senatfastigheter
- dataombudsmannens byrå
- Finlands ortodoxa kyrkostyrelse.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om offentlig upphandling (upphandlingslag) med bestämmelser om konkurrensförfarandena och rättsskyddsmedlen vid upphandling som görs av offentliga myndigheter och andra enheter inom lagens tillämpningsområde. Samtidigt föreslås en lag om

upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningslag) som ska omfatta motsvarande konkurrensförfaranden.

Syftet med förslagen i propositionen är att göra användningen av offentlig medel effekti-

vare och tydliggöra villkoren för upphandlande myndigheters inköpsarbete samt att garantera alla anbudsgivare en likvärdig och icke-diskriminerande behandling vid offentlig upphandling. Genom propositionen verkställs Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. I propositionen beaktas dessutom EG-domstolens rättspraxis om offentlig upphandling.

I enlighet med 80 § i grundlagen ska lagarna omfatta olika faser av konkurrensförfarandet som det tidigare föreskrivits om genom förordning, och genom förordning ska också föreskrivas om vissa mer tekniska specifikationer, som annonseringsförfarande och förfaranden för elektronisk upphandling. Lagförslagen ska ersätta lagen om offentlig upphandling från 1992 och fyra förordningar som utfärdats med stöd av den. Samtidigt upphävs förordningen om sådana upphandlingar, på vilka lagen om offentlig upphandling inte tillämpas.

De föreslagna lagarna svarar till innehållet i stort sett mot den gällande lagstiftningen om offentlig upphandling. De viktigaste följdändringarna av direktiven gäller inköpscentraler, nya konkurrensförfaranden och annonseringskanaler samt obligatorisk viktning av jämförelsekriterierna för anbud. På grund av EG-domstolens rättspraxis ska också upphandling som ligger under tröskelvärdena i direktiven och upphandling av koncessioner i motsats till tidigare praxis annonseras. I upphandlingslagen föreslås det nationella tröskelvärdet för varu- och tjänsteupphandling vara 15 000 euro, för hälsovård och sociala tjänster samt i vissa utbildningstjänster inom arbetsförvaltningen 50 000 euro och för byggentreprenader 100 000 euro. Lagstiftningen ska inte alls tillämpas på upphandling som ligger under de nationella tröskelvärdena. EG-domstolens tolkningar om s.k. anknutna företag möjliggör direkta inköp bara hos sådana enheter

under en upphandlande enhets bestämmande inflytande som inte har verksamhet på den kommersiella marknaden.

Den föreslagna upphandlingslagen ska precis som den nu gällande lagen tillämpas på upphandling som görs av stat, kommuner och samkommuner, evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkosamfundet och deras församlingar, statens affärsverk och upphandlande myndigheter som subventioneras till mer än hälften av upphandlingens värde. Lagens ska också tillämpas på offentligrättsliga organ som inte har kommersiell eller industriell karaktär när deras finansiering, förvaltning och ledning står under myndigheternas kontroll. Undantagna från lagens tillämpningsområde ska precis som förut vara bl.a. upphandling som omfattas av sekretess och upphandling för militära ändamål samt vissa tjänsteupphandlingar.

När en upphandling överskrider EU:s tröskelvärde ska den utannonseras i EU:s officiella tidning. Mindre upphandlingar som överskrider de nationella tröskelvärdena behöver bara utannonseras i Finland. Enligt upphandlingslagen är EU:s tröskelvärden för varu- och tjänsteupphandlingar 211 000 euro (137 000 euro för vissa myndigheter inom statens centrala förvaltning) och 5 278 000 euro för byggentreprenader. På upphandling som överskrider EU:s tröskelvärden tillämpas de detaljerade konkurrensförfarandena i upphandlingsdirektivet. Alternativen är först och främst öppet och selektivt förfarande samt förhandlat förfarande. Nya flexibla alternativ är bl.a. konkurrenspräglad dialog och ramavtal. Elektroniska annonseringskanaler får anlitas för att förkorta tidsfristerna för olika faser av förfarandet. Sociala aspekter och miljöhänsyn kan vägas in i de tekniska specifikationerna som kriterier för kontraktstilldelning. Urvalskriterierna för anbud ska anges på förhand, likaså jämförelsekriterierna. Till skillnad från vad som gällt hittills ska jämförelsekriterierna nu också viktas.

För upphandling som ligger under EU:s tröskelvärden, för upphandling av hjälptjänster samt för tjänstekoncessioner och koncessioner avseende byggentreprenader föreslås inte lika detal-

jerade förfaranden som i direktiven. Det ska endast föreskrivas om konkurrensförfaranden, annonsering, det centrala innehållet i ett anbud och valet av anbud och anbudsgivare. Det ska vara betydligt lättare att använda ett förhandlat förfarande bl.a. vid tjänsteupphandling som överskrider EU:s tröskelvärden. Speciellt när det gäller hälsovård och sociala tjänster ska större hänsyn tas till kundperspektivet och andra aspekter som är karaktäristiska för tjänsterna. Direktupphandling ska vara möjlig framför allt i fråga om enskilda kunder. Anbudsgivare och anbud ska väljas enligt samma huvudprinciper som vid upphandling som överskrider EU:s tröskelvärden, men t.ex. jämförelsekriterierna ska inte kräva föregående viktning. Lagen ska inte alls tillämpas på upphandling som ligger under de nationella tröskelvärdena; till denna del kan de upphandlande enheterna tillämpa sina egna anvisningar. Men anvisningarna bör uppfylla kraven på insyn och icke-diskriminering i fördraget.

Den föreslagna lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transport och posttjänster ska endast gälla upphandling som görs av enheter med verksamhet inom de här sekto-

rerna när den överskrider EU:s tröskelvärden. För kontrakt på varor och tjänster är EU:s tröskelvärde 422 000 euro och för kontrakt på byggtreprenader 5 278 000 euro. Försörjningslagen ska i huvudsak svara mot upphandlingslagen. Men upphandlingsförfarandena ska vara flexibla och användningen av förhandlat förfarande ska inte begränsas. Det ska alltså alltid vara tillgängligt på samma villkor som det öppna och det selektiva förfarandet. Möjligheten att utnyttja ramavtal och leverantörsregister ska också lyftas fram. I försörjningslagen ska inte föreskrivas om konkurrensförfaranden för upphandling som ligger under EU:s tröskelvärden. Bestämmelserna och principerna i fördraget kräver att de upphandlande enheterna också vid upphandling av detta slag ska säkerställa en tillräcklig insyn samt en likvärdig och icke-diskriminerande behandling.

I överprövningsförfarandena föreslås inga avsevärda ändringar, eftersom ett nytt direktivförslag emotses inom 2006.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I propositionen föreslås en ny lag om offentlig upphandling, nedan upphandlingslagen, och en lag om upphandling inom sektorerna, vatten, energi, transporter och posttjänster, nedan försörjningslagen. Förvaltningsutskottet har behandlat ärendet inom sitt eget sakområde, främst i fråga om kommuner och kyrka och med avseende på allmän förvaltningsrätt.

Enligt uppgifter till utskottet ska den ändring av kyrkolagen som nämns i propositionen läggas fram för riksdagen i början av höstsessionen 2006.

Allmänt om offentlig upphandling

Enligt propositionen är offentliga upphandlingar uppdelade i tre grupper: de som överskrider EU:s tröskelvärden, de som överskrider nationella tröskelvärden och de som är lägre än nationella tröskelvärden. Upphandlingslagen tillämpas endast på upphandlingar som överskrider tröskelvärdena. När upphandlingar ligger under de nationella tröskelvärdena tillämpas normala förvaltningsprinciper och den upphandlande enhetens anvisningar. Kommunernas upphandlingsbeslut vid upphandlingar som är lägre än upphandlingsvärdena styrs av vissa begränsningar i prövningen. Däribland märks icke diskriminering, öppenhet och likabehandling. De allmänna principerna för offentlig upphandling kräver också att upphandlingar görs ekonomiskt fördelaktigt och rationellt.

I detta sammanhang vill utskottet lyfta fram motiven till propositionen. Av texten kan man få den uppfattningen att det vid anbudsförfrågan och upphandlingsbeslut hör till den upphandlande enheten att ta hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och andra kriterier för god förvaltning med undantag för skyldigheterna i språklagen, när offentliga förvaltningsuppgifter förs över på andra än myndigheter. För tydlighetens skull bör dessa grundlagsfästa förpliktelser tas in i lagen, till exempel i 2 § om principer för offentlig upphandling, påpekar förvaltningsutskottet.

Anmälningssplikten vid upphandling föreslås bli utvidgad. Den ska gälla upphandlingar som dels är större än EU-tröskelvärdena, dels är större än de nationella tröskelvärdena. Inom den kommunala sektorn beräknas anmälningssplikten årligen gälla 20 000—30 000 upphandlingar och inom den statliga sektorn 6 000—10 000 upphandlingar. Anmälningssplikten kommer förmodligen att ge betydligt större insyn i marknaden för offentliga upphandlingar. Samtidigt kommer marknaden att exploateras effektivare i samband med upphandlingar. Å andra sidan medför en ökad anmälningssplikt mer administrativt arbete och större kostnader. Anmälningss- och upphandlingsförfarandet bör således förbättras med hänsyn till att systemet inte får bli onödigt tungrott.

Reglerna för tröskelvärden har utformats under handläggningen av propositionen och finns nu inskrivna i lagtexten. De är både motiverade och rationella, anser förvaltningsutskottet. De nationella tröskelvärdena bör åtminstone inte sänkas, påpekar utskottet vidare. Dessutom är det viktigt att både den statliga och den kommunala sektorn lägger upp interna anvisningar för upphandlingar som inte omfattas av den föreslagna lagen.

I prövningsförfarandena föreslås inga större förändringar. När tröskelvärdena överskrids följs reglerna för marknadsdomstolsförfarandet enligt den föreslagna lagen om upphandling. Vid upphandlingar som ligger under de nationella tröskelvärdena finns det förvaltningsrättsliga och kommunala besvärsmekanismer. Rättssä-

kerhetsmekanismerna enligt lagen om upphandling kan undantagsvis också tillämpas när värdet har pressats ner under det nationella tröskelvärdet med hjälp av förfaranden som är förbjudna i den föreslagna lagen om offentlig upphandling.

Enligt uppgifter till utskottet har marknadsdomstolen de senaste åren fattat fler beslut och den genomsnittliga handläggningstiden har tenderat att öka. I slutet av året beräknas den genomsnittliga handläggningstiden för upphandlingar vara ungefär 12 månader. I fjol gällde ungefär 90 procent av besluten i marknadsdomstolen upphandlingsmål. Eventuella tolkningsfrågor på grund av den nya lagstiftningen kan påverka domstolens arbetsmängd och handläggningstiderna i mycket hög grad. Detta bör beaktas i resurstilldelningen. Detsamma gäller förvaltningsdomstolarna.

Det är viktigt att det följs upp vilka effekter de föreslagna ändringarna har för den allmänna öppenheten och effektiviteten i upphandlingsmekanismen, för tydligheten i reglerna och för rättssäkerheten. Vid en bedömning av behovet att se över rättssäkerhetsmekanismen för upphandlingsförfarandena bör det beaktas att EU:s rättsmedelsdirektiv har setts och ses över.

Viktigt med upphandlingskompetens och rådgivning

Den nya upphandlingslagstiftningen får stor betydelse bland annat för att det har skett och fortfarande sker en hel del förändringar i till exempel välfärdstjänsterna och anbudsförfarandet för dem. Verksamheten blir mer företagsmässig, det växer upp en spirande marknad och både beställarna och utförarna är mer medvetna om skyldigheten att konkurrensutsätta upphandlingar. Enligt utskottet är det viktigt att flexibiliteten i den nya lagstiftningen kan tillämpas aktivt.

Upphandlingslagstiftningen är relativt omfattande och innehåller många detaljerade bestämmelser. Bitvis är texten komplicerad, vilket delvis beror på direktiven och besluten av EG-domstolen. Den nationella tillämpningen kan försvåras av att lagstiftningen får nya begrepp som har ett oklart innehåll i förhållande till vedertagna

begreppsapparaten. Dessutom är anbudsförfaranden fortfarande en ganska ny sak i kommunerna.

Utskottet understryker vikten av upphandlingskompetens. Det är ett krävande arbete att till exempel upprätta anbudsförfrågningar och beskriva upphandlingsobjektet, men de är av stor betydelse för utgången av processen. Enligt den föreslagna lagen ska anbudskriterierna bedömas utifrån en färdigt fastlagd viktning och poängsättning. Ett anbud måste väljas utifrån om det totalekonomiskt sett är mest fördelaktigt eller på grundval av priset. Kriteriet måste uppges redan i en anbudsförfrågan. Den upphandlande enheten bestämmer själv kriterierna och till exempel innehåll och kvalitet i den upphandlade tjänsten. Utskottet påpekar vikten av att relationen mellan kvalitet och pris läggs fast noggrant redan när en anbudsförfrågan utarbetas. Ofta är det svårare att ge kvalitetskriterier för tjänster än för varor. Inte minst vid tjänster som kräver personliga arbetsinsatser är det mycket invecklat att ta hänsyn till kvalitetsfaktorer. Dessutom är det ett område för sig att upphandla experttjänster.

Det behövs utbildning för personalen vid de upphandlande enheterna för att upphandlingskompetensen ska bli bättre och den offentliga upphandlingen utvecklas. Dessutom behövs det rådgivning som tar hänsyn till särdragen hos olika typer av upphandlande enheter och tjänsteleveranser. Det måste också avsättas resurser för ändamålet. Staten och Finlands Kommunförbund inrättade 2004 en enhet för rådgivning om offentlig upphandling. Enheten servar dels offentliga upphandlande enheter, dels olika aktörer, allt från företagare till den tredje sektorn. Erfarenheterna av verksamheten har varit goda och det är extra viktigt att stöd ges på det lokala planet. Rådgivningsverksamheten bör fortsatt tryggas, anser utskottet och påpekar att verksamheten kunde permanentas.

Kommunernas upphandlingar hos anknutna enheter och andra samarbetsmekanismer

I 10 § i lagen om offentlig upphandling föreskrivs att lagen inte tillämpas på upphandlingar som en upphandlande enhet gör hos enheter som

är anknutna till den. Bestämmelsen beror på senaste rättspraxis i EG-domstolen. Den spelar en stor roll bland annat för välfärdstjänster. Enligt utskottet är det viktigt att kommunerna i sitt samarbete kan vara så effektiva och flexibla som möjligt. I den gällande lagen sägs det inte tydligt ut inom vilka gränser det är tillåtet att utan anbudsförfrågan göra upphandlingar hos enheter anknutna till den upphandlande enheten, när den anknutna enheten exempelvis hör till en samarbetsmekanism, en organisation eller ett bolag inom en kommun eller en samkommun. Den föreslagna bestämmelsen förtydligar delvis läget.

Bestämmelserna i 10 § gäller situationer då till exempel en kommun upphandlar tjänster av en enhet som formellt är fristående och självständig i sitt beslutsfattande, men är knuten till kommunen. Anknytningen ska bedömas utifrån omfattningen på den upphandlande enhetens kontrollbehörighet och behörighet att fatta beslut enligt vad som sägs i paragrafen. Utskottet menar att också motsatt situation bör kunna beaktas, det vill säga att den anknutna enheten gör upphandlingar hos kommunen inom ramen för kommunkoncernen. På det praktiska planet har det enligt utskottets uppfattning ingen betydelse för kommunen om det är fråga om att kommunen upphandlar hos en anknuten enhet eller en anknuten enhet upphandlar hos kommunen.

I detaljmotiven redogörs för olika typer av situationer då bestämmelsen tillämpas. Det finns också mer ingående beskrivningar av upphandlingar som omfattas respektive undantas lagen om offentlig upphandling. Vidare anges de viktigaste kriterierna för samarbete. Upphandlingskontrakt är ett viktigt begrepp. Lagstiftningen reglerar bara upphandlingskontrakt. Därför omfattas inte andra samarbetsformer av den föreslagna lagen. Följaktligen omfattas inte samarbete mellan kommuner enligt 10 kap. i kommunallagen av konkurrensutsättningsskyldigheten, anser utskottet.

Som regeringen säger i propositionen jämföras vanligen inte interna uppdrag som kommunerna utför i egen regi med upphandlingskontrakt i den föreslagna lagen. De undantas såle-

des lagen om offentlig upphandling och skyldigheten att konkurrensutsätta. Om kommunen däremot upphandlar på marknaden krävs en anbudsförfrågan. Också kommunens egna enheter kan delta och då måste kommunen behandla dem på samma sätt som alla andra anbudsgivare, på lika villkor och utan diskriminering.

Det finns enklare samarbetsformer än samkommuner, till exempel samarbetsavtal mellan kommunerna. Avtalen kan närmast beskrivas som långfristiga avtal mellan upphandlande enheter för att ordna en viss uppgift. Kostnaderna delas solidariskt mellan parterna i avtalet enligt de faktiska kostnaderna och på det sätt som sägs i avtalet, till exempel beroende på invånarantalet eller hur mycket tjänsten anlitas. Därigenom skiljer de sig från marknadsmässig näringsverksamhet där priset på en vara, en tjänst eller en entreprenad räknas ut enligt företagsekonomiska principer. Enligt uppgifter till utskottet förekommer liknande särskiljning mellan företagsverksamhet och samarbete bland annat inom beskattningen. Högsta förvaltningsdomstolen har vedertagen rättspraxis i frågan. Kommuner som är parter i samarbetsavtal kan ha likadana möjligheter att bevaka kostnaderna och övervaka verksamheten som i samkommuner. Övervakningen ordnas via en gemensam nämnd eller i överensstämmelse med avtalsvillkoren. Den här typen av kostnadsansvar och direkt kostnadsrelation bör räknas in i kriterierna för upphandling hos anknutna enheter, anser utskottet.

Kommunerna och samkommunerna har i allt större omfattning anammat företagsmässiga arbetsprinciper och har till exempel bolagiserat en del av sina funktioner. Kommunala bolag är formellt fristående från sina ägare och deras status som eventuell anknuten enhet bör bedömas från fall till fall på grundval av kriterierna för övervakning och verksamhet i 10 § i den föreslagna lagen om offentlig upphandling.

I 27 och 28 § finns bestämmelser om direktupphandling när upphandlingen överstiger EU:s tröskelvärden. Vid upphandling som överstiger de nationella tröskelvärdena är direktupphandling enligt 67 § tillåten i enstaka fall vid upphandling av social-, hälsovårds- och utbild-

ningstjänster om det vore uppenbart oskäligt eller särskilt oändamålsenligt med hänsyn till ett för kunden betydande vård- eller klientförhållande att den som tillhandahåller tjänsten byts. Utskottet menar att direkt upphandling också bör kunna tillämpas i den typen av brådskande patientfall då läget inte kan anses uppfylla kravet på synnerlig brådska som beror på oförutsedda omständigheter enligt 27 §.

Enligt uppgifter kommer EG-domstolen med nya tolkningar av till exempel samarbete mellan kommuner och direktupphandling i år. Om domstolens rättspraxis föranleder preciseringar i rättsreglerna kan det hända att också vår nationella lagstiftning behöver ses över.

Handlingars offentlighet

Utskottet anser att bestämmelserna om handlingars offentlighet i 75 § i förslaget till lag om offentlig upphandling och i 60 § i försörjningslagen bör preciseras. Utskottet menar att formuleringen lämnar rum för tolkning till exempel beträffande effekterna för tillämpningen av offentlighetslagen och tillämpningen av överprövningsbestämmelserna i offentlighetslagen på de myndigheter som nämns i lagarna i propositionen. De föreslagna bestämmelserna beaktar inte heller att tillämpningen av offentlighetslagen kan bero på bestämmelser i vissa särlagar. Ett exempel på den typen av specialbestämmelser är 25 kap. 8 § i kyrkolagen (706/1999).

I propositionen räknas de bestämmelser i offentlighetslagen upp som är tillämpliga på de föreslagna lagarna. Det är en paragrafförteckning och risken finns att bestämmelserna inte tolkas med hänsyn till hela regelverket. I förteckningen saknas till exempel 10 och 17 § i offentlighetslagen. De är mycket viktiga för tillämpningen eftersom de anger tolkningsprinciperna när någon begär uppgifter på grundval av offentlighetslagen. Bestämmelserna föreskriver också att de som begär uppgifter ska behandlas lika. Vidare saknas 6 och 7 § som gäller tidpunkten för när en handling blir offentlig. Bestämmelserna spelar också en roll i upphandlingsfrågor.

I stället för en paragrafförteckning är det enligt utskottet bättre att ange de frågor som of-

fentlighetslagen måste tillämpas på. För det första avses bestämmelserna om parts offentlighet. De ingår särskilt i 11 §. För det andra är bestämmelserna som lägger fast vilka handlingar som är offentliga tillämpliga i sammanhanget. Därmed avses alla de bestämmelser i offentlighetslagen som gäller rätten att få uppgifter, till exempel 5, 6 och 7 § samt 22—24 §, men också 10 och 17 § som gäller tolkning och genomförande. För det tredje är den upphandlande enheten skyldig att tillämpa bestämmelserna om behandling och avgörande av ärenden som gäller utlämnande av uppgifter ur en handling. De bestämmelser som särskilt kommer i fråga är 13—16 §.

För överklagande är det nödvändigt att ange hur den behöriga förvaltningsdomstolen bestäms när den upphandlande enhet som har avgjort offentlighetsfrågan inte är en myndighet. Med hänsyn till 10 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) ska den behöriga förvaltningsdomstolen anges särskilt. Hänvisningen i de föreslagna lagarna till 12 § i förvaltningsprocesslagen leder till att den behöriga domstolen bestäms utifrån den klagandes hemort. I ett läge då flera har anhängit om tillgång till en och samma handling och den upphandlande enheten har avvisat deras begäran kan det gå så att besvaren i en och samma sak går vidare till olika förvaltningsdomstolar. Därför är det tydligare om den behöriga domstolen anges efter var den upphandlande enheten finns.

Utskottet påpekar att kyrkoförvaltningen inte tillämpar 33 § i offentlighetslagen vid överklaganden på grundval av offentlighetslagen, utan i stället 24 kap. i kyrkolagen. Paragrafen måste få en bestämmelse om detta för att det nuvarande rättsläget ska finnas kvar.

Dessutom anser utskottet att paragrafrubriken bör ändras för att bättre motsvara innehållet.

Med hänvisning till det som sägs ovan föreslår förvaltningsutskottet att 75 § i det första lagförslaget ändras enligt följande:

"75 §

Tillämpning av bestämmelserna om handlingars offentlighet

"Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) tillämpas på offentlighet för den upphandlade myndighetens handlingar och på en parts rätt att ta del av handlingar, om enheten är en myndighet som avses i 4 § eller om den på grundval av någon annan lagstiftning är skyldig att följa lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Det som lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreskriver om en parts rätt att ta del av en handling, tidpunkten för när en handling blir offentlig och behandling och avgörande av ett ärende som gäller rätt att få uppgifter ur en handling, tillämpas på rätten för den som deltar i ett anbudsförfarande som ordnas av någon annan än en upphandlande enhet enligt 1 mom. att få uppgifter ur handlingar som enheten har upprättat och fått för handläggningen av anbudet och på tystnadsplikten för anställda vid den upphandlade enheten. (Nytt 2 mom.)

Ett beslut av den upphandlade enheten som gäller rätten att få uppgifter ur en handling får överklagas i enlighet med 33 § i lagen om offentlighet för myndigheternas verksamhet. Behörig förvaltningsdomstol i överklaganden som gäller beslut av andra upphandlade enheter än de som är myndigheter är den förvaltningsdomstol i vars domkrets den upphandlande enheten finns. (Nytt 3 mom.)

Kyrkolagen tillämpas på överklagande i beslut av myndigheter inom den evangelisk-lutherska kyrkan (Nytt 4 mom.)."

Samtidigt föreslår förvaltningsutskottet att också 60 § i det andra lagförslaget ändras på samma sätt.

Skydd för personuppgifter och registerfrågor

I 25 § i försörjningslagen föreslås bestämmelser om ett leverantörsregister. Registret upprättas av den upphandlande enheten eller av flera upp-

handlande enheter tillsammans. Det är ett register eller en förteckning över leverantörer som uppfyller vissa villkor och som uppgett sig vara intresserade av att tillhandahålla vissa typer av upphandlingar. Enligt 4 § 7 punkten i samma lag avses med leverantör en fysisk eller juridisk person, offentlig enhet eller grupp av ovan avsedda som på marknaden erbjuder varor, tjänster, byggarbeten eller byggentreprenader.

Även om engagemang i näringsverksamhet och uppgifter om detta inte ingår i den absoluta kärnan för skyddet av privatlivet måste lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och personuppgiftslagen (523/1999) beaktas i detta fall. När det gäller lagstiftningen om personuppgifter spelar det en roll om det samlas in personuppgifter i enlighet med personuppgiftslagen till leverantörsregistret. I bestämmelsen eller i motiveringarna kommer ändå inte fram hurdana uppgifter man ska införa i leverantörsregistret. Enligt uppgifter till utskottet förefaller det möjligt att det bland uppgifterna också kan finnas information om fysiska personer i den mening som personuppgiftslagen avser. Det är tillåtet att samla in uppgifter om företrädare för fysiska personer, till exempel om deras tillförlitlighet och kompetens. Den typen av uppgifter är personuppgifter. Enligt uppgifter till utskottet kan det också vara en tolkningsfråga i relation till personuppgiftslagen respektive lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004) vilka personuppgifter som får krävas om anbudsgivaren i själva anbudet. Utskottet menar att de föreslagna bestämmelserna ytterligare bör bedömas i samråd med datasekretessmyndigheterna, bland annat med avseende på vilka personer det samlas in uppgifter om, vilka uppgifter som samlas in och registreras och hur uppgifter i övrigt behandlas. I förekommande fall bör bestämmelserna preciseras.

Bestämmelser om skydd för personuppgifter ingår i lag. I sin praxis har grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet ansett det viktigt att det i lag föreskrivs åtminstone om målet med registreringen, innehållet i personuppgifterna, de tillåtna användningsändamålen inklusive uppgifternas tillförlitlighet och förvaringstiden samt

rättssäkerheten för de registrerade, men också information om hur heltäckande och detaljerade uppgifterna är i lag (till exempel GrUU 21/2001 rd, GrUU 20/2000 rd och GrUU 14/1998 rd samt FvUU 5/2004 rd och FvUU 16/1998 rd).

Utskottet noterar också att 53 och 55 § i lagen om offentlig upphandling har bestämmelser om uteslutning ur anbudsförfarandet. För uteslutning på grund av brott ska registerutdrag lämnas. Enligt motiven till propositionen ska personerna själv tillhandahålla utdraget. De får utdraget i enlighet med 6 § i straffregisterlagen (770/1993) genom att utnyttja sin rätt att kontrollera registeruppgifter.

Enligt personuppgiftslagen betraktas uppgifter i straffregistret samt uppgifter som beskriver kriminella gärningar som känsliga uppgifter. Bestämmelser om rätten att få uppgifter ur straffregistret ingår i straffregisterlagen. Ett vidimerat utdrag ur registret ges ut bara för de syften som anges i lagen. Syftet med att fullfölja kontrollrätten enligt personuppgiftslagen är bara att personen själv ska få uppgifterna, inte att lämna uppgifterna vidare för andra ändamål. Handlingar och uppgifter som ges ut med stöd av rätten att kontrollera uppgifter behöver enligt lag inte vara undertecknade eller vidimerade.

Inte heller 6 § 1 mom. i straffregisterlagen kan enligt uppgifter till utskottet tillämpas på ändamålet ovan. Närmare bestämmelser om privatpersoners rätt att få registerutdrag för det avsedda ändamålet bör ingå i lag, till exempel i ett tillägg i straffregisterlagen. Enligt uppgifter till utskottet förefaller det också som att 55 § i den föreslagna lagen om offentlig upphandling inte tillåter att den upphandlande enheten får sekretessbelagda uppgifter.

I försörjningslagen ingår en liknande bestämmelse i 50 § som i 53 § i lagen om offentlig upphandling.

Spridda anmärkningar

Beträffande överklagandebestämmelserna påpekar förvaltningsutskottet att 9 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling föreskriver att lagen inte tillämpas på upphandling för verksamhet i enlighet med försörjningslagen, med undantag

för upphandling inom sektorn för posttjänster i enlighet med lagens 9 § till utgången av en övergångsperiod som anges i 87 § i lagen om offentlig upphandling. I 9 § 2 mom. föreskrivs att lagen om offentlig upphandling inte tillämpas på upphandling för verksamhet som avses i försörjningslagen, när värdet inte överstiger EU-tröskelvärdena enligt 12 § i försörjningslagen.

Enligt 61 § i försörjningslagen tillämpas ändå lagen om offentlig upphandling på rättsmedel. Utskottet föreslår att 9 § 1 mom. i det första lagförslaget kompletteras med ett tillägg om att *rättsmedel enligt denna lag tillämpas på upphandlingar som omfattas av tillämpningsområdet för försörjningslagen.*

Utskottet föreslår att hänvisningen till konventionen i 53 § 3 mom. 2 punkten i det första lagförslaget preciseras på följande sätt: "2) bestickning *med stöd av artikel K 3.2.c* enligt definitionen i artikel 3 i konventionen av den 26 maj 1997 om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktig i...".

Dessutom föreslår utskottet att *också 50 § 3 mom. 2 punkten i det andra lagförslaget* ändras på samma sätt.

Utskottet påpekar att formuleringen i 54 § 1 mom. 6 punkten i det första lagförslaget hänvisar till en straffbar gärning. Avsikten har varit att tillåta att anbudsgivare utesluts ur anbudsförfarandet på andra grunder än de som avses i 53 §. Det vore på sin plats att ytterligare undersöka direktivets syfte. Om lagrummet inte avser straffbara gärningar föreslår utskottet att bestämmelsen ändras till exempel på följande sätt i den finska lagtexten 6) *antanut olennaisesti väärä tietoja ilmoittaessaan ...*" (den svenska lagtexten har denna lydelse). I övrigt vore det på sin plats att kontrollera att verbet "syllistyä" är korrekt i detta sammanhang i 54 §.

I 86 § 2 mom. i upphandlingslagen sägs att det genom förordning av statsrådet kan utfärdas närmare bestämmelser om anordnandet av statsförvaltningens upphandling och principerna för upphandlingen. Enligt motiven kan till exempel

finansministeriet meddela närmare bestämmelser om tillämpningen av 1 § 2 mom. när statsförvaltningen ordnar upphandling. Av allt att döma har det varit tänkt att paragrafen ska föreskriva om normgivningsbemyndigande för *finansministeriet*. Följaktligen föreslår förvaltningsutskottet att 86 § 2 mom. i det första lagförslaget ändras. Grundlagsutskottet har i sin praxis haft en återhållsam inställning till delegering av normgivningsbemyndigande (till exempel GrUU 23/1994 rd och GrUU 26/1994 rd).

Vad gäller ortodoxa kyrkosamfundet påpekar utskottet att riksdagen för närvarande behandlar en proposition med förslag till lag om ortodoxa kyrkan (RP 59/2006 rd). Utskottet föreslår att det i 6 § 1 mom. 2 punkten i det första lagförslaget i mån av möjlighet beaktas att ortodoxa kyrkosamfundet i RP 59/2006 rd föreslås bli ändrat till *ortodoxa kyrkan*. Lagen om ortodoxa kyrkan avses träda i kraft den 1 januari 2007.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det också fram bland annat att 63 § 3 mom. i det första lagförslaget ger sken av att en upphandlande enhet har självständiga befogenheter att döma om beviljade statsstöd stämmer överens med lag och att bevisbördan för lagligt beviljade statsstöd är omvänd i sådana fall, det vill säga ligger hos anbudsgivaren. I motiven refererar regeringen till anbudsgivarens ansvar att redogöra för det stödsystem som statsstödet bygger på. De sakkunniga noterade också att 84 § i det första lagförslaget förefaller att föreskriva om skadeståndsansvar för tjänstemän eller anställda vid den upphandlande enheten och att det förefaller vara öppet hur skadeståndsbestämmelserna angående offentligrättsliga sammanslutningar ska tillämpas.

Utlåtande

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att ekonomiutskottet beaktar vad som sagts ovan.

FvUU 25/2006 rd — RP 50/2006 rd

Helsingfors den 8 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent

Jyrki Kasvi /gröna
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.