

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 25/2006 vp

Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä toukokuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (HE 50/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Elise Pekkala ja ylitarkastaja Kyllikki Silvennoinen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö

- tuottavuusvirkamies Pekka Taipale, sisäasiainministeriö
- vanhempi budjettisihteeri Tomi Hytönen, valtiovarainministeriö
- hallintojohtaja Håkan Mattlin, opetusministeriö
- hallitusneuvos Eija Koivuranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava lakimies Antero Oksanen, Suomen Kuntaliitto
- kirkkoneuvos Matti Halttunen, Kirkkohallitus
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Helsingin yliopisto
- Senaatti-kiinteistöt
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Suomen ortodoksinen kirkollishallitus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisista hankinnoista (hankintalaki), jossa säädettäisiin julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden hankintojen kilpailuttamismenettelyistä ja niihin liittyvistä oikeusturvakeinoista. Samassa yhteydessä

ehdotetaan säädettäväksi vastaavat kilpailuttamismenettelyt kattava laki vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (erityisalojen hankintalaki).

Esitykseen sisältyvien ehdotusten tarkoituksena olisi tehostaa julkisten varojen käyttöä, selkeyttää hankintaviranomaisten ostoyhteistyön edellytyksiä sekä turvata kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Esityksellä pantaisiin täytäntöön 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetut julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/18/EY) ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/17/EY). Esityksessä huomioitaisiin myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö.

Perustuslain 80 §:n mukaisesti lakeihin sisältyisivät aiemmin asetuksilla säädetyt kilpailuttamismenettelyn eri vaiheet ja asetuksella säädettäisiin eräistä teknisemmistä määräyksistä, kuten ilmoitusmenettelystä ja sähköisestä hankintamenettelystä. Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset korvaisivat vuonna 1992 annetun lain julkisista hankinnoista sekä sen nojalla annetut neljä asetusta. Samalla kumottaisiin asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista.

Ehdotettujen lakien sisältö vastaisi pääosin voimassaolevaa hankintalainsäädäntöä. Direktiiveistä johtuvat keskeisimmät muutokset koskisivat yhteishankintayksikön asemaa, uusia kilpailuttamismenettelyjä ja ilmoituskanavia sekä tarjousten vertailuperusteiden pakollista painottamista. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuen myös direktiivien kynnysarvot alittavissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksia koskevilla hankinnoissa olisi aiemmasta poiketen julkaistava ilmoitus. Hankintalain kansalliseksi kynnysarvoksi esitetään tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa sekä eräissä työhallinnon koulutuspalveluissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa. Lainsäädäntöä ei sovellettaisi kansallista kynnysarvoa pienempiin hankintoihin. EY-tuomioistui-

men oikeuskäytännössä tehdyt tulkinnat ns. sidosyksiköiden asemasta mahdollistaisivat suorat ostot vain sellaisilta hankintayksikön määräysvallassa olevilta yksiköiltä, jotka eivät toimi kaupallisilla markkinoilla.

Ehdotettua hankintalakia sovellettaisiin, kuten nykyistä hankintalakia, valtion, kuntien ja kuntayhtymien, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan ja niiden seurakuntien hankintoihin, valtion liikelaitoksiin sekä sellaisiin hankinnan tekijöihin, jotka ovat saaneet hankintaan tukea yli puolet hankinnan arvosta. Lakia sovellettaisiin myös sellaisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, jotka eivät ole luonteeltaan kaupallisia tai teollisia ja joiden rahoituksesta, hallinnosta tai johdosta viranomaiset päättävät. Lain soveltamisalasta suljettaisiin pois aiempaan tapaan mm. salassa pidettävät ja sotilaalliseen käyttöön tehtävät hankinnat sekä eräät palveluhankinnat.

EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista olisi julkaistava ilmoitus EU:n virallisessa lehdessä. Tätä pienemmistä kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista olisi ilmoitettava ainoastaan Suomessa. Hankintalain mukaiset EU-kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 211 000 euroa (137 000 euroa eräillä keskuhallinnon viranomaisilla) sekä rakennusurakoissa 5 278 000 euroa. EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovellettaisiin hankintadirektiivin mukaisia yksityiskohtaisia kilpailuttamismenettelyjä. Vaihtoehtoisia menettelyjä olisivat lähinnä avoin ja rajoitettu menettely sekä neuvottelumenettely. Uutena mahdollisuutena olisivat mm. aiempaa joustavammasta kilpailullinen neuvottelumenettely ja puitejärjestely. Sähköisten ilmoituskanavien käyttämisellä voitaisiin lyhentää menettelyn eri vaiheisiin liittyviä määräaikoja. Sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat voitaisiin huomioida teknisissä eritelmissä sopimuksen tekoperusteina. Tarjouksen valintaperuste olisi ilmoitettava ennakolta, samoin vertailuperusteet. Vertailuperusteet olisi aikaisemmasta poiketen nyt myös painotettava.

EU-kynnysarvot alittaviin hankintoihin, toisijaisiin palveluhankintoihin sekä käyttöoikeussopimuksiin ja käyttöoikeusurakoihin ei esitetä

säädettäväksi yhtä yksityiskohtaisia menettelytapoja kuin mitä direktiiveissä on. Tältä osin säädettäisiin vain kilpailuttamismenettelyistä, ilmoittamisesta, tarjouksen keskeisestä sisällöstä sekä tarjouksen ja tarjoajan valinnasta. Neuvottelumenettelyn käyttö olisi EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin nähden huomattavasti väljempää mm. palvelujen osalta. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa voitaisiin huomioida aiempaa selkeämmin asiakasnäkökulma ja muut näihin palveluihin liittyvät erityispiirteet. Suorahankintojen käyttö olisi mahdollista erityisesti yksittäistä asiakasta koskevissa tilanteissa. Tarjoajan ja tarjouksen valinnassa noudatettaisiin samoja pääperiaatteita kuin EU-kynnysarvot ylittävissäkin hankinnoissa, mutta esimerkiksi vertailuperusteita ei tarvitsisi painottaa ennakolta. Kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin lakia ei sovellettaisi lainkaan, joten tältä osin hankintayksiköt voisivat soveltaa omia ohjeitaan. Ohjeiden olisi kuitenkin täytettävä perustamissopimuksen vaatimukset avoimuudesta ja syrjimättömyydestä.

Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ehdotettu laki koskisi vain näillä aloil-

la toimivien yksiköiden EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. EU-kynnysarvot ovat tavaroita ja palveluja koskevien hankintasopimusten osalta 422 000 euroa ja rakennusurakoita koskevien hankintasopimusten osalta 5 278 000 euroa. Eritysisaloja koskeva laki vastaisi pääpiirteissään hankintalakia. Hankintamenettelyt olisivat kuitenkin joustavammat, ja esimerkiksi neuvottelumenettelyn käytölle ei olisi rajoituksia, joten se olisi aina käytettävissä samoin edellytyksin kuin avoin ja rajoitettu menettely. Hankintamenettelyissä painottuisivat myös puitejärjestelyjen ja toimittajarekisterien käyttömahdollisuudet. Eritysisalojen hankintalaissa ei säädettäisi EU-kynnysarvot alittavien hankintojen kilpailuttamismenettelyistä. Perustamissopimuksen säännökset ja periaatteet edellyttävät, että myös näissä hankinnoissa hankintayksiköiden olisi turvattava riittävä avoimuus sekä tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu.

Muutoksenhakumenettelyihin ei esitetä merkittäviä muutoksia, koska asiasta annettaneen uusi direktiiviehdotus kuluvaan vuoden aikana.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta lakia julkisista hankinnoista, jäljempänä hankintalaki, sekä uutta lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista, jäljempänä erityisalojen hankintalaki. Hallintovaliokunta on tarkastellut esitystä oman toimialansa kannalta lähinnä kuntien ja kirkon sekä yleisen hallinto-oikeuden näkökulmasta.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan hallituksen esityksessä mainittu hankintalakiin liittyvä kirkkolain muuttamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitettu saattaa eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokauden 2006 alussa.

Julkisia hankintoja koskevasta järjestelmästä yleisesti

Esityksen mukaan julkiset hankinnat jakautuvat kolmeen ryhmään, EU-kynnysarvot ylittäviin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin ja kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin. Hankintalaki koskee ainoastaan kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin noudatettaisiin hallinnon yleisiä periaatteita ja hankintayksikön omia ohjausjärjestelmiä. Kuntien hankintapäätöksiä kynnysarvot alittavissa hankinnoissa rajaavat hankintavallan rajoitusperiaatteet, joihin kuuluvat myös syrjimättömyysperiaate, avoimuusperiaate ja tasaveroisen kohtelun periaate. Julkisen hallinnon yleiset periaatteet edellyttävät myös, että julki-

set hankinnat toteutetaan taloudellisesti ja taroituksenmukaisesti.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksen perusteluihin, joista on saatavissa sellainen käsitys, että annettaessa julkisia hallintotehtäviä muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottaminen olisi kielilain velvoitteita lukuunottamatta hankintayksikön varassa tarjouspyyntöä ja hankintapäätöstä tehtäessä. Selvyyden vuoksi tulee näiden perustuslaista johtuvien tekijöiden huomioon ottamiseksi valiokunnan käsityksen mukaan lakiin sisällyttää niitä koskeva säännös, esimerkiksi julkisissa hankinnoissa noudatettavia periaatteita koskevaan hankintalain 2 §:ään.

Hankintoja koskeva ilmoitusvelvollisuus esitetään laajennettavaksi EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen lisäksi myös kaikkiin kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Kuntasektorilla ilmoitusvelvollisuuden on arvioitu koskevan vuosittain 20 000—30 000 hankintaa ja valtiolla 6 000—10 000 hankintaa. Ilmoitusvelvollisuuden voidaan arvioida lisäävän julkisten hankintojen markkinoiden avoimuutta merkittävästi nykyiseen verrattuna ja tehostavan markkinoiden hyödyntämistä hankintoja toteuttaessa. Toisaalta ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen myös lisää kilpailuttamiseen liittyvää hallinnollista työtä ja kustannuksia. Ilmoitus- ja hankintamenettelyjä kehitettäessä onkin tarpeen huolehtia siitä, ettei järjestelmästä tule tarpeettoman raskasta.

Valiokunta pitää esityksen valmistelussa muotoutunutta ja esitykseen kirjattua kynnysarvojen järjestelmää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta katsoo, ettei kansallisia kynnysarvoja tule esitetystä tasosta ainakaan laskea. Valiokunta pitää tärkeinä valtion ja kuntasektorin sisäisiä ohjeita lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa.

Muutoksenhakumenettelyihin ei esityksessä esitetä merkittäviä muutoksia. Kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa noudatetaan hankintalain mukaista markkinaoikeusmenettelyä. Kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa käytet-

tävissä ovat hallinto-oikeudelliset ja kunnalliset muutoksenhakukeinot. Hankintalain mukaiset oikeussuojakeinot voivat poikkeuksellisesti olla käytössä myös niissä tapauksissa, joissa hankinnan arvo on saatu kansallisen kynnysarvon alle hankintalaissa kielletyn menettelyn seurauksena.

Saadun selvityksen mukaan markkinaoikeuden antamien päätösten määrä ja keskimääräinen asioiden käsittelyaika on ollut viime vuosina kasvussa. Vuoden 2006 lopussa julkisten hankintojen keskimääräisen käsittelyajan arvioidaan nousevan noin 12 kuukauteen. Vuonna 2005 noin 90 prosenttia markkinaoikeuden ratkaisusta oli hankinta-asioita. Uudesta lainsäädännöstä mahdollisesti aiheutuvat uudet tulkintakysymykset voivat vaikuttaa markkinaoikeuden työmäärään ja käsittelyaikoihin merkittävästikin, mikä on tarpeen ottaa huomioon voimavaroissa. Sama koskee myös hallintotuomioistuimia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että esitettyjen muutosten vaikutuksia julkisia hankintoja koskevan järjestelmän yleiseen avoimuuteen ja tehokkuuteen, sääntelyn selkeyteen sekä oikeussuojan toteutumiseen seurataan. Hankintamenettelyiden oikeussuojajärjestelmän uudistamisen tarvetta arvioitaessa on tarpeen ottaa huomioon myös EU:n valvontadirektiivejä koskeva kehitystyö.

Hankintaosaamisen ja neuvonnan merkityksestä

Uuden hankintalainsäädännön merkitystä korostaa muun muassa se, että esimerkiksi hyvinvointipalveluiden ja niiden kilpailuttamisen kentässä tapahtuu ja on jo tapahtunut monia muutoksia. Esimerkiksi yritysmaiset toimintatavat ovat lisääntyneet, markkinoita on alkanut muodostua ja tilaajien ja tuottajien tietoisuus hankintojen kilpailuttamisvelvoitteesta on lisääntynyt. Valiokunta pitää tärkeänä, että uuden hankintalainsäädännön mahdollistamia joustoja voidaan soveltaa aktiivisesti.

Valiokunta toteaa, että hankintalainsäädäntö on suhteellisen laaja ja paljon yksityiskohtaisia säännöksiä sisältävä kokonaisuus. Sääntely on

paikoin vaikeaselkoista, mikä osaltaan johtuu myös ehdotuksen taustalla olevien direktiivien ja EY-tuomioistuimen ratkaisujen kielestä. Osaltaan kansallisen lainsäädännön soveltamista saattaa hankaloittaa se, että lainsäädäntöön tuodaan uusia käsitteitä, joiden suhteet vakiintuneeseen käsitteistöön eivät vielä ole selkeyntyneet. Kilpailuttaminen on esimerkiksi kunnissa myös vielä aika uutta asiaa.

Valiokunta korostaa hankintaosaamisen merkitystä. Esimerkiksi tarjouspyynnön laatiminen ja hankinnan kohteen määrittely ovat vaativia ja onnistuneen kilpailuttamisen kannalta olennaisia kysymyksiä. Hankintalakiehdotuksen mukaan tarjouskriteerien toteutumisen arviointi on tehtävä ennalta määriteltäviä painokertoimia ja pisteytysmenettelyä käyttäen. Tarjouksen valinta tulee tehdä kokonaistaloudellisen edullisuuden tai hinnan perusteella, ja valintaperuste tulee ilmoittaa jo tarjouspyynnössä. Hankintayksikkö määrittelee itse hankinnan kriteerit ja esimerkiksi ostettavan palvelun sisällön ja laadun. Valiokunta tähdentää laadun ja hinnan suhteen huolellista määrittelyä jo tarjouspyyntöä laadittaessa. Palvelun laatuun liittyvien tekijöiden määrittäminen tarjouspyynnössä on usein vaikeampaa kuin tavarahankinnoissa. Erityisesti henkilökohtaista työsuoritusta vaativissa palveluissa laatutekijöiden huomioon ottaminen on vaativaa. Oma erityisalansa on esimerkiksi asiantuntijapalveluiden hankinta.

Hankintaosaamisen lisäämiseksi ja julkisen hankintatoimen kehittämiseksi tarvitaan hankintayksiköiden henkilöstön koulutusta sekä erilaisten hankintayksiköiden ja palvelutuotantojen erityispiirteet huomioon ottavaa neuvontaa. Tähän tulee varautua myös asianmukaisin voimavaroin. Myönteisiä kokemuksia on saatu valtion ja Suomen kuntaliiton vuonna 2004 käynnistämästä julkisten hankintojen neuvontayksiköstä, joka palvelee sekä julkisia hankintayksiköitä että alan eri toimijoita yrittäjistä kolmannen sektorin toimijoihin. Erityisen tärkeää on antaa tukea paikalliselle tasolle. Valiokunta pitää tarpeellisena, että neuvontatoiminnan jatkuvuus turvataan, ja katsoo, että toiminta tulisi vakinaistaa.

Kuntien sidosyksikköhankehankeista ja muista yhteistyöjärjestelyistä

Hankintalakia koskevan ehdotuksen 10 §:ssä esitetään säädettäväksi, ettei hankintalakia sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siihen sidossuhteessa olevalta yksiköltä. Säännöksen taustalla on Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuore oikeuskäytäntö. Säännöksellä on keskeinen merkitys muun muassa hyvinvointipalvelujen järjestämisen kannalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien välisessä yhteistyössä voidaan toimia mahdollisimman tehokkaasti ja joustavasti. Voimassa olevassa laissa ei selkeästi säännellä, missä puitteissa on sallittua tehdä kilpailuttamatta hankintoja hankintayksikköön sidossuhteessa olevalta yksiköltä, joka kuuluu esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien yhteistyö-, organisaatio- tai yhtiöjärjestelyihin. Esitetty säännös tuo osittain selkeyttä nykytilaan.

Mainittu 10 §:n säännös koskee tilanteita, joissa esimerkiksi kunta hankkii palveluja yksiköltä, joka on siitä muodollisesti erillinen ja päätösvaltaltaan itsenäinen, mutta joka on sidossuhteessa kuntaan. Sidossuhteen kriteereinä ovat valvonta- ja määräysvalta siten kuin pykälässä tarkemmin määritellään. Valiokunnan näkemyksen mukaan tilanteeseen tulisi voida rinnastaa myös päinvastainen tilanne, jossa sidosyksikkö suorittaa kuntakonsernin sisällä hankinnan kunnalta. Käytännössä konsernin kannalta ei valiokunnan käsityksen mukaan ole merkitystä, onko kyse kunnan hankinnasta sidosyksiköltä vai sidosyksikön hankinnasta kunnalta.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu erilaisia säännöksen soveltamistilanteita ja kuvattu myös laajemmin hankintalain piiriin tai sen ulkopuolelle sijoittuvien hankintojen ja yhteistyöjärjestelyjen keskeisiä tunnusmerkkejä. Keskeinen käsite on hankintasopimus. Koska hankintalainsäädäntö sääntelee vain hankintasopimusten tekemistä, muina kuin hankintasopimuksina tehtävät yhteistyöjärjestelyt eivät ole esitetyn lain piirissä. Näin ollen esimerkiksi kuntalain 10 luvussa tarkoitettu kuntien yhteistoiminta ei valiokunnan näkemyksen mukaan kuulu kilpailuttamisvelvoitteen piiriin.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, myöskään kunnan omana työnä suorittamat sisäiset toimeksiannot eivät yleensä ole lakiehdotuksessa tarkoitettuja hankintasopimuksia ja siten ne jäävät hankintalain ja kilpailuttamisen ulkopuolelle. Sen sijaan, jos kunta suorittaa hankinnan markkinoilta, tulee hankinta kilpailuttaa. Kilpailuun voi osallistua myös kunnan oma yksikkö, jolloin kunnan tulee kohdella sitä kuten muitakin tarjoajia, tasapuolisesti ja syrjimättä.

Kuntayhtymiä kevyempiä yhteistyöratkaisuja ovat esimerkiksi kuntien yhteistoimintasopimukset, joita voidaan luonnehtia hankintayksiköiden väliseksi pitkäkestoiseksi sopimuksiksi tietyn tehtäväkokonaisuuden hoitamiseksi, jossa kustannukset jaetaan yhteisvastuullisesti osapuolten kesken todellisten kustannusten mukaan sopimuksessa mainitulla tavalla, esimerkiksi asukasluvun tai palvelujen käyttökertojen perusteella. Tältä osin ne poikkeavat markkinaehtoisesta elinkeinotoiminnasta, jossa tavarantoiminnan ja urakan hinnoittelu perustuu liiketaloudelliseen laskentaan. Saadun selvityksen mukaan tällainen erottelu liiketoiminnan ja yhteistoiminnan välillä tunnetaan muun muassa verotuksessa, mistä on vakiintunut korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö. Kuntien yhteistoimintasopimuksissa yhteistoimintaan osallistuvilla kunnilla voi olla kustannusten seurantaan ja toiminnan valvontaan käytännössä samanlainen mahdollisuus kuin kuntayhtymissä. Valvonta toteutetaan yhteislautakunnan tai yhteistoimintasopimuksen sopimusehtojen kautta. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällainen kustannusvastuun ja kustannusten välitön suhde olisi perusteltua lukea sidosyksikköhankinnan kriteeriksi.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat ottaneet yhä laajemmin myös yritysmäisiä toimintatapoja ja esimerkiksi yhtiöittäneet toimintojaan. Kuntien yhtiöt ovat muodollisesti erillisiä omistajistaan ja niiden asema mahdollisena sidosyksikkönä tulee harkittavaksi tapauskohtaisesti hankintalain 10 §:ssä säädettyjen valvontaa ja toiminnan kohdistumista koskevien edellytysten perusteella.

Suorahankintoja EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa koskevat hankintalakiehdotuksen 27 ja 28 §:n säännökset. Kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa suorahankintojen käyttö on lakiehdotuksen 67 §:n mukaan mahdollista lisäksi sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa yksittäistä asiakasta koskevissa tilanteissa, joissa palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi asiakkaan hoito- tai asiakassuhteen kannalta ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista. Valiokunnan mielestä suorahankintaa tulisi voida käyttää myös sellaisissa kiireellisissä potilastapauksissa, joissa kiireellisyyden ei voida katsoa täyttävän 27 §:ssä tarkoitetun ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen edellytystä.

Selvityksen mukaan uusia EY-tuomioistuinten tulkintoja esimerkiksi kuntayhteistyöstä ja suorahankinnoista saataneen kuluvan vuoden aikana. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä mahdollisesti tulevat täsmennykset oikeusohjeisiin saattavat aiheuttaa myös kansallisen lainsäädännön tarkistamistarpeita.

Asiakirjajulkisuutta koskevat säännökset

Valiokunta katsoo, että asiakirjojen julkisuus sääntelyä hankintalakiehdotuksen 75 §:ssä ja erityisalojen hankintalakiehdotuksen 60 §:ssä on tarpeen tämentää. Valiokunnan näkemyksen mukaan muotoiluissa jää tulkinvaraisiksi esimerkiksi ehdotuksen vaikutus julkisuuslain soveltamiseen ja julkisuuslain muutoksenhakusäännösten soveltaminen mainituissa laeissa tarkoitettuihin viranomaisiin. Säännösehdoituksissa ei myöskään ole otettu huomioon, että julkisuuslain soveltaminen voi perustua erityislaissa olevaan säännökseen. Tällaisista erityissäännöksistä voidaan mainita esimerkkinä kirkkolain 25 luvun 8 § (706/1999).

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säännösehdoituksissa on lueteltu ne julkisuuslain säännökset, jotka tulisivat sovellettaviksi. Pykäläluetteloon sisältyy kuitenkin riski siitä, että säännöksiä ei tulkita sääntelyjärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen. Viitattujen säännösten luettelosta puuttuu esimerkiksi julkisuuslain

10 ja 17 §, jotka ovat erittäin merkittäviä julkisuuslain soveltamisen kannalta, koska ne osoittavat tulkintaperiaatteet ratkaistaessa julkisuuslakiin perustuvaa tiedonsaantipyyntöä samoin kuin sen, että tiedon pyytäjiä on kohdeltava tasapuolisesti. Luettelossa ei myöskään ole mainittu asiakirjan julkiseksi tulemistä koskevia lain 6 ja 7 §:ää, jotka ovat merkityksellisiä myös hankinta-asioissa.

Valiokunta pitää pykäläluettelon sijaan parempana sääntelyvaihtoehtona mainita säännöksessä ne asiat, joita koskevaa julkisuuslain sääntelyä on noudatettava. Näitä ovat ensinnäkin asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset, joilla tarkoitetaan erityisesti julkisuuslain 11 §:ää. Toiseksi sovellettavaksi tulevat asiakirjan julkisuuden määräytymistä koskevat säännökset. Tällä tarkoitetaan kaikkia niitä julkisuuslain säännöksiä, joiden perusteella tiedonsaantioikeus määräytyy, kuten lain 5, 6 ja 7 § sekä 22—24 § samoin kuin tulkintaan ja toteuttamiseen liittyvät 10 ja 17 §. Kolmanneksi hankintayksikön on sovellettava julkisuuslain tiedonsaantiasian käsittelemistä ja ratkaisemista koskevia säännöksiä. Tällä viitataan erityisesti lain 13—16 §:ään.

Muutoksenhakua varten on tarpeen todeta, miten määräytyy toimivaltainen hallinto-oikeus siinä tapauksessa, että asiakirjan julkisuutta koskevan asian ratkaissut hankintayksikkö ei ole viranomainen. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 10 §:n säännökset huomioon ottaen toimivaltainen hallinto-oikeus on määriteltävä erikseen. Hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa oleva viittaus hallintolainkäyttölain 12 §:ään johtaa siihen, että näissä asioissa valittajan kotipaikka määrää toimivaltaisen tuomioistuimen. Tilanteessa, jossa samaa asiakirjaa on pyytänyt useampi ja hankintayksikkö on hylännyt pyynnöt, valitukset voisivat ohjautua samasta asiasta eri hallinto-oikeuksiin. Tämän vuoksi toimivallan määräytymisperusteena on selvempää käyttää hankintayksikön sijaintia.

Valiokunta toteaa, että kirkollishallinnossa ei sovelleta julkisuuslakiin perustuvassa muutoksenhaussa julkisuuslain 33 §:ää, vaan kirkkolain 24 luvun säännöksiä. Nykyisen oikeustilan säi-

lyttämiseksi on ehdotettuun pykälään tarpeen sisällyttää tätä koskeva säännös.

Lisäksi valiokunta katsoo, että pykälän otsikko on tarpeen muuttaa vastaamaan paremmin pykälän sisältöä.

Edellä olevan perusteella hallintovaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 75 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"75 §

Asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltaminen

*Hankintayksikön asiakirjojen julkisuu-
teen ja asianosaisen tiedonsaantioikeu-
teen sovelletaan viranomaisten toimin-
nan julkisuudesta annettua lakia
(621/1999), jos hankintayksikkö on mai-
nitun lain 4 §:ssä tarkoitettu viranomai-
nen tai jos sen on muualla laissa olevan
säännöksen perusteella noudatettava sa-
nottua lakia.*

*Muun kuin 1 momentissa tarkoitetun han-
kintayksikön järjestämään tarjouskilpai-
luun osallistuneen oikeuteen saada tieto
tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja
saaduista asiakirjoista sekä hankintayk-
sikön palveluksessa olevan vaitiolovel-
vollisuuteen sovelletaan, mitä viran-
omaisten toiminnan julkisuudesta anne-
tussa laissa säädetään asianosaisen oi-
keudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuu-
den määräytymisestä sekä tiedonsaantia
koskevan asian käsittelemisestä ja ratkai-
semisesta. (Uusi 2 mom.)*

*Hankintayksikön päätökseen, jolla on rat-
kaistu tiedon saantia asiakirjasta koske-
va asia, saa hakea muutosta siten kuin vi-
ranomaisten toiminnan julkisuudesta an-
netun lain 33 §:ssä säädetään. Toimival-
tainen hallinto-oikeus käsittelemään
muun kuin viranomaisena toimivan han-
kintayksikön päätöksestä tehdyn valituk-
sen on se hallinto-oikeus, jonka tuomio-
piirin alueella hankintayksikkö sijaitsee.
(Uusi 3 mom.)*

Muutoksenhaussa evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisen päätökseen noudatetaan, mitä kirkkolaissa säädetään. (Uusi 4 mom.)"

Samalla hallintovaliokunta esittää, että myös 2. lakiehdotuksen 60 § muutetaan kuulumaan edellä sanotulla tavalla.

Henkilötietojen suojaan ja rekistereihin liittyviä kysymyksiä

Erityisalojen hankintalain 25 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi toimittajarekisteristä, joka on hankintayksikön tai useamman hankintayksikön yhdessä perustama rekisteri tai luettelo etukäteen asetetut edellytykset täyttävistä toimittajista, jotka ovat ilmoittaneet halukkuutensa tarjota tiettytyyppisissä hankinnoissa. Toimittajalla tarkoitetaan kyseisen lain 4 §:n 7 kohdan mukaan luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä tai julkista tahoa taikka edellä tarkoitettujen ryhmittymää, joka tarjoaa markkinoilla tavaroita tai palveluja taikka rakennustyötä tai rakennusurakointia.

Vaikka henkilön toimiminen elinkeinotoiminnassa ja sitä koskevat tiedot eivät kuulukaan yksityisyyden suojan ydinalueeseen, tulee niiden osalta ottaa huomioon laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja henkilötietolaki (523/1999). Henkilötietolainsäädännön soveltamisen kannalta on olennaista, kerätäänkö toimittajarekisteriin henkilötietolain tarkoittamia henkilötietoja. Säännöksestä eikä sen perusteluista kuitenkaan ilmene, mitä ja minkälaisia tietoja toimittajarekisteriin on tarkoitus tallettaa. Saadun selvityksen perusteella näyttäisi mahdolliselta, että kerättävien tietojen joukossa on myös henkilötietolain tarkoittamia luonnollisia henkilöitä koskevia henkilötietoja. Oikeushenkilönkin edustajista voidaan kerätä esimerkiksi luotettavuutta ja osaamista koskevia tietoja, jotka ovat henkilötietoja. Saadun selvityksen mukaan myös kysymys siitä, mitä henkilötietoja tarjoukseen voidaan edellyttää liitettäväksi tarjouksen tekijän henkilöstöstä, voi olla suhteessa henkilötietolain ja yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) säännöksiin tulkinnanvaraista. Valiokunta katsoo, että esitet-

ty sääntely tulee vielä arvioida yhteistyössä tietosuojaviranomaisten kanssa muun muassa siltä osin, keistä henkilöistä tietoja kerätään, mitä kerättävät ja talletettavat tiedot ovat ja miten tietoja muutoin käsitellään, sekä tarvittaessa täsmentää esitettyä sääntelyä.

Henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tärkeitä lailla säänneltäviä asioita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika rekistereissä sekä rekisteröityjen oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (esim. PeVL 21/2001 vp, PeVL 20/2000 vp ja PeVL 14/1998 vp sekä HaVL 5/2004 vp ja HaVL 16/1998 vp).

Valiokunta kiinnittää huomiota myös hankintalakiehdotuksen 53 ja 55 §:n säännöksiin, jotka liittyvät tarjouskilpailusta poissulkemisen edellytyksiin. Rikoksia koskevien poissulkemisperusteiden osalta selvityksenä esitettäisiin rikosrekisteriote. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan henkilöt itse toimittaisivat kyseisen otteen ja he saisivat sen rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n mukaisesti henkilötietolaissa säädettyä tarkastusoikeutta käyttämällä.

Henkilötietolain mukaan rikosrekisteritiedot sekä rikollista tekoa kuvaavat tiedot ovat arkaluonteisia tietoja. Rikosrekisteritietojen saamisesta säädetään rikosrekisterilaissa. Oikeaksi todistettu rikosrekisteriote voidaan saada vain laissa säädettyjä tarkoituksia varten. Henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden toteuttamisen tarkoitus ei ole muu kuin tietojen antaminen henkilölle itselleen, ei saatujen tietojen toimittaminen muihin tarkoituksiin. Tarkastusoikeuden nojalla annettuja asiakirjoja ja tietoja ei ole säädetty allekirjoitettavaksi eikä niitä edellytetä todistettavaksi oikeaksi.

Myöskään rikosrekisterilain 6 §:n 1 momentin säännös ei saadun selvityksen mukaan yksiselitteisesti soveltuisi edellä mainittuun tarkoitukseen. Yksityisen henkilön oikeus saada kyseisessä tarkoituksessa rikosrekisteriote tulisi

tarkemmin säätää lainsäädäntötasolla, esimerkiksi lisäämällä sitä koskeva säännös rikosrekisterilakiin. Selvityksen mukaan näyttäisi myös siltä, että hankintalain 55 § ei oikeuttaisi hankintayksikköä saamaan salassa pidettäviä tietoja.

Hankintalain 53 §:ää vastaava säännös erityisalojen hankintalakiehdotuksessa on kyseisen lain 50 §:ssä.

Eräitä yksittäisiä huomioita

Hallituksen esitykseen sisältyvien muutoksenhakua koskevien säännösehdotusten osalta valiokunta toteaa, että hankintalakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia ei sovelleta erityisalojen hankintalain mukaista toimintaa varten tehtäviin hankintoihin, lukuun ottamatta lain 9 §:n mukaisia postipalvelualan hankintoja tämän lain 87 §:ssä tarkoitetun siirtymäkauden loppuun. Lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että hankintalakia ei sovelleta erityisalojen hankintalaissa tarkoitettuja toimintoja varten tehtäviin hankintoihin, joiden arvo ei ylitä erityisalojen hankintalain 12 §:n mukaisia EU-kynnysarvoja.

Hankintalakia sovelletaan kuitenkin erityisalojen hankintalakiehdotuksen 61 §:n mukaan oikeusturvakeinojen osalta. Valiokunta esittääkin, että 1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momenttia täydennetään maininnalla siitä, että *tämän lain mukaisia oikeusturvakeinoja sovelletaan erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa.*

Valiokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 53 §:n 3 momentin 2 kohdassa olevaa viittausta yleissopimukseen tarkennetaan seuraavasti: "2) lahjominen *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla* sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskevan 26 päivänä toukokuuta 1997 tehdyn *yleissopimuksen* 3 artiklassa...".

Lisäksi valiokunta esittää, että *myös 2. lakiehdotuksen 50 §:n 3 momentin 2 kohta* muutetaan kuulumaan samalla tavoin.

Valiokunta toteaa, että 1. lakiehdotuksen 54 §:n 1 momentin 6 kohdan sanamuoto viittaa

rikolliseen tekoon. Pykälässä on tarkoitus säätää mahdollisuudesta sulkea tarjoaja tarjouskilpailusta muiden kuin 53 §:ssä tarkoitettujen poissulkemisperusteiden vuoksi. Direktiivin tarkoitus on tältä osin syytä vielä selvittää. Mikäli kohdassa ei ole kyse rikollisesta teosta, valio-kunta esittää, että säännös muutetaan esimerkiksi muotoon "6) *antanut olennaisesti vääriä tietoja ilmoittaessaan...*". Muiltakin osin on aiheellista vielä varmistua ilmaisun "syyllistyä" käyttämisestä 54 §:n asianomaisissa kohdissa.

Hankintalakiehdotuksen 86 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä tässä laissa tarkoitettun valtionhallinnon hankintatoimen järjestämisestä ja hankintatoimen periaatteista. Pykälän perustelujen mukaan esimerkiksi valtiovarainministeriö voisi antaa tarkempia säännöksiä lain 1 §:n 2 momentin soveltamisesta hankintatoimen järjestämisestä. Säännöksessä on ilmeisesti tarkoitettu säädettävän *valtiovarainministeriön* asetuksenantovallasta, ja hallintovaliokunta esittää asianomaisen korjauksen tekemistä 1. lakiehdotuksen 86 §:n 2 momenttiin. Delegoidun asetuksenantovallan edelleen siirtämiseen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä suhtauduttu pidättyvästi (esim. PeVL 23/1994 vp ja PeVL 26/1994 vp).

Ortodoksisen kirkkokunnan osalta valiokunta vielä toteaa, että eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi ortodoksisesta kirkosta (HE 59/2006 vp). Valiokunta esittää, että hankintalakia koskevan 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon se, että ortodoksinen kirkkokunta -termi on esitetty muuttuvaksi uudessa laissa *ortodoksinen kirkko* -termiksi. Laki ortodoksisesta kirkosta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2007.

Hallintovaliokunnassa suoritetussa asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin myös muun muassa se, että 1. lakiehdotuksen 63 §:n 3 momentti antaisi ymmärtää, että hankintayksiköllä olisi itsenäinen toimivalta arvioida myönnettyjen valtiontukien lainmukaisuutta ja että tällaisessa tilanteessa todistustaakka valtiontuen lailisesta myöntämisestä olisi käänteinen eli tarjo-

ajalla. Perusteluissa viitataan tarjoajan vastuuseen antaa selvitys valtion tuen perusteena olevasta tukijärjestelmästä. Asiantuntijakuulemisessa on niin ikään kiinnitetty huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 84 §:ssä näytettäisiin säädetävän asianomaisen hankintayksikön virkamiehen tai työntekijän vahingonkorvausvelvollisuudesta ja julkisyhteisön vastuuta koskevien

vahingonkorvaussäännösten soveltuminen näyttäisi jäävän avoimeksi.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk

Jyrki Kasvi /vihr
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.