

4.11.2019

EOAK/5858/2019

Eduskunta, Talousvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta (HE 47/2019 vp)

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Hansel Oy- nimistä yhtiötä koskevan lakiehdotuksen 2 §:ssä säädetään tehtävistä. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja ja hankintojen tukitoimintoja. Yhtiö ylläpitää hankintasopimuksia ja tuottaa asiakkailleen hankintasopimukseen liittyvää asiantuntijapalvelua. Lisäksi yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen hankintatoimeen liittyviä asiantuntija- ja kehittämispalveluja sekä hankintatiedon käsittely- ja analysointipalveluja ja näihin liittyviä teknisiä ratkaisuja.

Pykäläehdotuksen perustelujen mukaan hankintatiedon käsittely ei ole 2 momentissa tarkoitettua yhteishankintatoimintoa tai hankintojen tukitoimintoa, minkä vuoksi niiden tuottamisesta olisi säädettävä erikseen. Säännös mahdollistaisi yhtenäisen ja kattavan tietovarannon kokoamisen ja tietotuotantopalvelun rakentamisen valtion hankintatoimen ohjauksen ja hankintojen toteuttamisen tueksi. Keskitetty tietopalvelu pystyisi tukemaan kaikkia valtion hankintayksiköjä ja vähentää täten virastojen omaa hallinnollista taakkaa ja erillisjärjestelmien tarpeita. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin myös maininta siitä, että yhtiö voi tarjota asiakkailleen myös hankintasopimukseen liittyvää asiantuntijapalvelua. Palvelu sisältäisi muun muassa sopimusten laatimista, oikeudellista tulkinta-apua sekä neuvontaa erimielisyystilanteissa. Palvelu liittyy esimerkiksi hankintasopimukseen, jotka on kilpailutettu asiakkaiden puolesta ja niiden nimissä. Muutoksella selkeyte-

tään nykyistä lainsäädäntöä, jossa ei ole otettu kantaa olemassa oleviin hankintasopimuksiin liittyvään tukeen.

Käsitykseni mukaan yhtiön tehtäviä laajennetaan merkittävästi. Alkuperäisessä säännöksessä yhtiön tehtäviin kuului tuottaa yhteishankintatoimintoja ja tukipalveluja. Nyt sen tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi hankintatoimintojen asiantuntijapalvelujen sekä hankintatiedon käsittely- ja analysointipalvelujen tuottaminen. Perustelujen mukaan näin vähennetään virastojen omaa hallinnollista taakkaa ja erityisjärjestelyjä.

Lakiehdotuksen 3 a § olisi uusi. Siinä säädettäisiin yhtiön tietojensaantioikeudesta, tietojen luovuttamisesta ja tietojen käyttämisestä. Edotetun 3 a §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon virastojen ja laitosten, valtion liikelaitosten sekä valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen, eduskunnan sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivien yksiköiden olisi luovutettava yhtiölle salassapitosäännösten estämättä hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät tiedot hankintamääristä, hinnoista, hankintasuunnitelmista, laskutuksesta, tilauksista, toimittajista, tarjouspyynnöistä, tarjousten lukumääristä, hankintapäätöksistä ja muut vastaavat kilpailutuksia koskevat tiedot. Tietojen luovutusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 2, 5, 7, 8, 9, 10 ja 11 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Pykäläehdotuksen perustelujen mukaan säännös on tarpeellinen 2 §:n 2 momentin mukaisen hankintatieto- ja analysointitehtävän toteuttamiseksi. Hankintayksiköiden on luovutettava yhtiölle hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät hankintailmoitus-, tarjous-, laskutus-, tilaus- ja toimittajatiedot sekä tiedot hankintamääristä, hinnoista ja hankintasuunnitelmista.

Ehdotetun 3 § a:n 3 momentin mukaan salassa pidettäviä tietoja saisivat yhtiössä käsitellä vain ne henkilöt, joiden työtehtäviin hankintatiedon käsittely kuuluu. Salassa pidettävien tietojen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden luotettavuus ja nuhteettomuus tulisi varmistaa lainsäädännön mahdollistamin keinoin, kuten henkilöturvallisuusselvitysten avulla. Henkilöt tulisi myös kouluttaa tietojen asianmukaiseen käsittelyyn.

Ehdotuksen yleisperustelujen nykytilaa koskevassa osassa s. 3 todetaan, että Hanselin tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostaminen sekä tuottavuuden lisääminen hankintatoimessa. Hanselin tehtävänä on tuottaa yhteishankintatoimintoja ja hankintojen tukitoimintoja, ylläpitää hankintasopimuksia ja tuottaa hankintatoimeen liittyviä asiantuntija- ja kehittämispalveluja. Hansel kilpailuttaa yhteishankintoja pääsääntöisesti puitejärjestelyin. Myöhemmin esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevassa jaksossa s. 5 todetaan,

että yhtiön tehtävänä voisi olla hankintajärjestelmän ylläpito ja kehittäminen sekä hankintatiedon käsittelyssä ja analysoinnissa käytettävien palvelujen tuottaminen asiakkailleen. Palvelut parantavat hankintayksiköiden mahdollisuuksia kehittää hankintojensa organisointia, johtamista ja suunnittelua. Hankintojen aiempaa parempi suunnittelu puolestaan vähentää hallinnollisia kustannuksia ja tehostaa julkisten varojen käyttöä.

Arvioni ehdotuksesta

Eduskunnan, sen virastojen ja eduskunnan oikeusasiamiehen kuullu- minen ehdotetun lain soveltamisalaan

Perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta. Pykälän 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Pykälän 2 momentin mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Perustuslain 90 §:ssä säädetään valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Pykälän 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 109 §:ssä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutusta.

Valtiosäännön perustaviin lähtökohtiin kuuluu eduskunnan ja valtioneuvoston välinen tehtäväjako. Oikeusasiamies on eduskunnan eli ylimmän valtioelimen toimielin, jonka valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkista hallintoa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 46/2010 vp pitänyt perustuslain vastaisena lakiehdotusta, jossa valtiovarainministeriölle olisi annettu valta ohjata eduskunnan virastojen tietohallintoa. Perustuslakivaliokunta totesi muun ohella seuraavaa.

”Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 2 §:n mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä olevat valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten

suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos (Ulkopoliittinen instituutti). Viimeksi mainittu tutkimuslaitos on siitä annetun erillisen lain (544/2006) 1 §:n mukaan riippumaton. Valtiontalouden tarkastusvirasto mainitaan erikseen perustuslain 90 §:n 2 momentissa korostaen sen riippumattomuutta. Toisena ylimpänä lainvalvojana toimiva eduskunnan oikeusasiamies on jo tehtävänsä laadun puolesta riippumaton ulkopuolisesta ohjauksesta. Viime kädessä tässä ehdotuksessa kysymys on kuitenkin perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalisesta ratkaisusta, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävä ja valtiontaloudesta päättävä eduskunta on ylimpänä valtioelimenä erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta. Tämän perusratkaisun vastaista olisi valiokunnan mielestä selvästi sellainen tilanne, jossa valtiovarainministeriö ohjaisi eduskunnan virastojen tietohallintoa. Sen vuoksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että maininta eduskunnan virastoista ja laitoksista poistetaan 1. lakiehdotuksesta."

Eduskunnan oikeusasiamies on puolestaan ratkaisussaan "Työsuojelun valvonta oikeusasiamiehen kansliassa" 31.12.2014 (drno 1722/2/11) todennut kohdassa 5 Lopputulos ja toimenpiteet, että työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa taikka muutoinkaan valvoa tai ohjata oikeusasiamiehen toimintaa. Päinvastainen tulkinta olisi ristiriidassa sen kanssa, mitä päätöksessä mainituissa kohdissa on todettu valtiollisten tehtävien jaosta, valtioelinten välisistä toimivaltasuhteista, viranomaisvalvonnan periaatteista, ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuudesta, kaiken viranomaistoiminnan valvonnanalaisuudesta sekä oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkinnasta ja valvonnasta.

Edellä todettuun viitaten pidän perustuslaissa säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja eduskunnan virastojen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen eli ylimmän laillisuusvalvojan riippumattomuuden kannalta ongelmallisena ehdotettua säätelyä siitä, että näiden olisi luovutettava yhtiölle salassapitosäännösten estämättä hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteutumisen sekä tietojen analysoinnin kannalta säännöksessä todettuja tietoja.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esityksen kohdassa 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys s. 12 on todettu, että esityksessä on arvioitu Hanselille annettavia tehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Esityksessä katsotaan, että Hanselille annettavat tehtävät ovat luonteeltaan teknisiä ylläpitotehtäviä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, eivätkä tarkoita julkisen hallintotehtävän hoitamista. Järjestelmän kehittämiseen ja toiminnollisuuksiin liittyvät päätökset tehtäisiin valtiovarainministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriö ohjaisi ja valvoisi sitä, että järjestelmä täyttää hankintalainsäädännön vaatimukset.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti laajentaisi merkittävästi hankintatiedon käsittelyyn ja analysointiin sekä hankintasopimuksiin liittyvien asiantuntijapalveluiden tarjoamista. Lisäksi ehdotetussa 3 a §:ssä asetettaisiin muun ohella valtionhallinnon virastoille laitoksille velvolli-

suus luovuttaa Hansel Oy:lle salassapitosäännösten estämättä säännöksessä tarkoitettuja tietoja. Yhtiö tuottaa, luovuttaa ja julkaisee hankintatietoa koskevaa aineistoa.

Tämän hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa olin viitannut tältä osin perustuslain esitöiden yksityiskohtaisiin perusteluihin ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 11/2006 vp) todennut avustavasta puhelinpalvelusta, että se ei ehdotuksen mukaan sisällä verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä. Kyse ei siten ole julkisen vallan, eikä myöskään merkittävän julkisen vallan, käytöstä. Neuvonnassa on kysymys toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin julkisen hallintotehtävän käytöstä, sillä neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Valiokunta on katsonut käytännössään, että viranomaisia avustavia tehtäviä voidaan sopimuksella siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi (PeVL 47/2005 vp, s. 6/I). Neuvontatehtävien siirtäminen on tältä osin sopusoinnussa perustuslain 124 §:n säännöksen kanssa. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä valiokunnan tulkintakäytännön mukaan sitä, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja. Perustuslakivaliokunnan mielestä laissa oli kuitenkin asianmukaista olla maininta hallintolain noudattamisesta muun muassa sen vuoksi, että neuvonta on hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan maksutonta. Lakiehdotukseen oli syytä lisätä maininta myös kielilain noudattamisesta. Sääntelystä ei täsmällisesti ilmennyt, onko avustavaa puhelinneuvontaa antava henkilö rikos- tai vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa antamastaan neuvosta, toimiiko hän virkavastuulla vai ei. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä oli syytä tältä osin täsmentää.

Niin ikään perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 50/2017 vp) on todettu, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukseen oli perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä tarpeen lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä.

Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan yhtiön tehtäviä laajennetaan hankintatietojen käsittelyyn, asiantuntijapalvelujen tarjoamiseen datan hyödyntämisessä hankinnoissa ja hankintojen johtamisessa sekä hankintasopimukseen liittyvien asiantuntijapalvelujen tarjoamiseen. Ehdotuksen perustelujen mukaan hankintasopimukseen liittyvä asiantuntijapalvelu sisältäisi muun muassa sopimusten laati-

mista, oikeudellista tulkinta-apua sekä neuvontaa erimielisyystilanteissa.

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu viranomaisen neuvonta. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä avustavaa puhelinneuvontaa, joka ei sisällä verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä, pidettiin julkisena hallintotehtävänä, sillä neuvonta kuuluu hallintolaissa säädettyihin viranomaisen lakisäätteisiin tehtäviin.

Käsiteltävänä oleva lakiehdotus poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista tilanteista, joissa oli kysymys viranomaiselle kuuluvan neuvontapalvelun antamisesta yksityiselle taholle. Nyt ehdotetaan, että yksityisoikeudellinen osakeyhtiö antaisi asiakkanaan oleville viranomaisille hankintasopimukseen liittyvää asiantuntijapalvelua, joka sisältäisi muun muassa sopimusten laatimista, oikeudellista tulkinta-apua sekä neuvontaa erimielisyystilanteissa. Ehdotettu velvollisuus ottaa vastaa neuvonta- ja asiantuntijapalvelua yhdessä viranomaisille asetetun laajan tietojen luovuttamisvelvollisuuden kanssa on mielestäni ongelmallinen.

Käsitykseni mukaan ehdotetut asiantuntijapalvelut käsittävät sekä hallintolain 8 §:ssä säädettyä menettelyneuvontaa että myös oikeudellista aineellista asiantuntija-apua. Julkisista hankinnoista ja käyttö-oikeussopimuksista annetun lain mukaan muun ohella valtion ja kuntien viranomaisten on kilpailutettava hankintansa siten kuin laissa säädetään. Yhtiön viranomaisille antama hankintasopimukseen liittyvä asiantuntijapalvelu on nimenomaan viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten annettavaa neuvontaa ja asiantuntijapalvelua. Ottaen huomioon yhtiön erikoistuminen ja asiantuntemus on oletettavaa, että sen antamalla neuvoilla ja asiantuntijapalvelulla on suuri merkitys viranomaisten hankinta-asioiden toteuttamisessa. Koska yhtiön asiantuntijapalvelu liittyy viranomaisen laissa säädetyn tehtävän hoitamiseen, sitä on mielestäni pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Ehdotuksessa yhtiölle esitetään merkittävät tiedonsaantioikeudet ja hankintatietojen käsittelyoikeudet. Valtion eri viranomaisten on luovutettava yhtiölle salassapitosäännösten estämättä hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteutumisen sekä tietojen analysoinnin kannalta ehdotetussa säännöksessä tarkoitetut hankintatiedot. Yhtiön tulee muun ohella huolehtia tietojen suojaamisesta, eheydestä ja muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Yhtiö saa tuottaa, luovuttaa ja julkaista hankintatietoja koskevaa aineistoa säännöksessä tarkoitettuihin ehdoin. Käsitykseni mukaan myös näitä tietojen käsittelyyn liittyviä tehtäviä, ottaen huomioon yhtiölle annetut laajat oikeudet, on pidettävä julkisina tehtävinä.

Johtopäätöksenäni totean, että mielestäni yhtiön tehtävien laajennuksessa niiden luonne huomioon ottaen ei ole kysymys vain teknisistä ylläpitotehtävistä vaan julkisesta hallintotehtävästä. Tämän vuoksi perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten varmistamiseksi tulisi sääntelyä täsmentää siten, että yhtiölle ehdotettujen tehtävien hoitamisessa tulisi noudattaa hallinnon yleislakeja ja että laista ilmenisi, toimiiko henkilöstö virkavastuulla, ja onko henkilöstö rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Ulla-Maija Lindström