

Veli-Pekka Viljanen

HE 47/2019 vp 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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 22.11.2019

1. Hansel Oy:n tehtävät ja PL 124 §

Hansel Oy on valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva ja valtiovarainministeriön omistajaohjauksessa toimiva osakeyhtiö, jonka päätehtävänä on toimia hankintalainsäädännössä tarkoitettuna yhteishankintayksikkönä. Yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintapalveluja ja hankintojen tukitoimintoja. Yhtiö ylläpitää hankintasopimuksia ja tuottaa asiakkailleen hankintasopimukseen liittyviä asiantuntija- ja kehittämispalveluja. Yhtiön perustamisesta säädettiin aikanaan tavallisella lailla (1096/2008) ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yhtiön tehtäviin lisättäväksi hankintatiedon käsittely- ja analysointipalvelujen ja näihin liittyvien teknisten ratkaisujen tuottaminen asiakkailleen (1. kiehdotus 2 § 2 mom.) sekä hankintasopimusten tekemisessä käytettävän sähköisen järjestelmän ylläpitämis- ja kehittämistehtävä (2 § 5 mom.). Lisäksi mahdollistettaisiin yhtiön osallistuminen EU:n jäsenvaltioiden hankintayksiköiden kanssa toteutettaviin yhteishankintoihin (2 § 4 mom.).

Hansel Oy:tä perustettaessa ei yhtiölle annettavia tehtäviä arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta (ks. HE 194/2008 vp). Kyseisen perustuslain säännöksen mukaan julkinen hallinto-tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Pidän selvänä, että Hansel Oy:n perustehtävä toimia hankintalainsäädännössä tarkoitettuna yhteishankintayksikkönä sisältää julkisten hallintotehtävien hoi-

tamista. Hankintalainsäädäntö määrittelee yksityiskohtaisesti julkisten hankintojen hankintamenettelyn. Yhteishankintayksikkönä Hansel Oy osallistuu julkisten hankintojen toteuttamiseen valtion ja kuntien viranomaisten sijasta. Yhteishankintayksikön tehtäviä hankintamenettelyssä ei voida luonnehtia pelkiksi julkisen hallinnon tukitoimiksi, vaan niihin sisältyy myös sisällöllistä harkintaa. Hankintamenettelyn toteuttamiseen liittyy runsaasti oikeusturvaodotuksia kilpailuttamiseen osallistuville toimijoille ja laissa on säädetty yksityiskohtaisesti hankintoihin liittyvistä oikeussuojakeinoista.

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. Perustuslakivaliokunnan on korostanut eri yhteyksissä, että lakiehdotukseen on 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 (ks. esim. PeVL 50/2017 vp, s. 3)

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisenä, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 50/2017 vp, s. 3).

Hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä on ollut epäselvää, missä määrin hallinnon yleislait tulevat sovellettaviksi Hansel Oy:n toiminnassa hankintalainsäädännön mukaisena yhteishankintayksikkönä (ks. esim. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 17.5.2010; nro 10/0336/3). Tämän vuoksi ensimmäistä lakiehdotusta tulisi täydentää tätä koskevalla säännöksellä, samoin kuin säännöksellä rikosoikeudellisen virkavastuun kohdistumisesta yhtiön palveluksessa olevaan henkilöstöön heidän hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Ongelma koskee käsitykseni mukaan voimassa olevaa lainsäädäntöä eikä näiden täydennysten tarve johdu suoranaisesti ehdotetuista uusista yhtiön tehtävistä.

Yhtiölle annettavista uusista tehtävistä pidän laissa tarkoitettua hankintasopimusten tekemisessä käytettävän sähköisen järjestelmän ylläpitotehtävää sellaisena julkisen hallinnon tukitehtävänä, jota voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, vaikka siihen ei sisälly varsinaista julkisen vallan käyttöä. Tämä tehtävä soveltuu sinänsä hyvin

Hansel Oy:lle annettavaksi, kun otetaan vielä huomioon, että tämä tapahtuisi valtiovarainministeriön toimeksiannosta ja ohjauksessa.

Uusista tehtävistä hankintatiedon käsittely- ja analysointipalvelujen tarjoamista asiakkaille voitaneen puolestaan pitää sellaisena julkishallinnon toimintaan kohdistuvana tutkimus- ja selvitystoimintana, joka jää perustuslain 124 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

2. Tietojen luovuttamisvelvollisuus ja Hansel Oy:n tiedonsaantioikeus

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 a §:n mukaan valtionhallinnon virastojen ja laitosten, valtion liikelaitosten sekä valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen, eduskunnan sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivien yksiköiden on luovutettava yhtiölle ”salassapitosäännösten estämättä” hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät tiedot hankintamääristä, hinnoista, hankintasuunnitelmista, laskutuksista, tilauksista, toimittajista, tarjouspyynnöistä, tarjousten lukumääristä, hankintapäätöksistä ja muut vastaavat kilpailutuksia koskevat tiedot. Tietojen luovutusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi julkisuuslain erikseen lueteltujen kohtien nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena ei ole, että yhtiölle luovutetaan tai se käsitelisi henkilötietoja (HE, s. 11). Säännösehdotukseen ei kuitenkaan sisältyisi tätä tarkoittavaa rajausta. Pidän mahdollisena, että säännöksessä säädettyihin luovutettaviin tietoihin sisältyy myös henkilötietoja, joiden luovuttamista on arvioita perustuslain 10 §:n 1 momentin ja Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen valossa. Vaikka luovutusvelvollisuuden piiristä on suljettu pois joitakin julkisuuslain tarkoittamia salassa pidettäviä tietoja, ei poissuljenta koskisi esimerkiksi tietoja julkisyhteisöjen tai yksityisten liikesalaisuuksista (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 mom. 17 ja 20 kohdat). Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi yksityisten liike- ja ammattisalaisuuksien on katsottu olevan perustuslain omaisuudensuojan (PL 15 §) piirissä (ks. *Pekka Länsineva*, *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*, 2002, s. 183).

Perustuslakivaliokunnan mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tiedonsaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tietoja hallussaan pitävään viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan (esim. PeVL 62/2010 vp, s. 3). Käsillä olevassa tilanteessa ongelma korostuu sen vuoksi, että tietojenluovutusvelvollisuus kohdistuu julkisiin viranomaisiin, mutta tietojen saajana ei ole viranomainen, vaan osakeyhtiö, jonka suhde julkisen

vallan käyttämiseen on aikaisemmin esitetyllä tavalla epäselvä. Tällainen yksityisoikeudellisessa muodossa toimivan osakeyhtiön hyväksi osoitettu laaja viranomaisten tietojenluovutusvelvollisuus salassapitosäännösten estämättä on lainsäädännössä poikkeuksellinen. Pidän selvänä, että osakeyhtiömuotoiselle toimijalle ei ole perusteltua säätää niin pitkälle menevistä tiedonsaantioikeuksista kuin viranomaisille. Ylipäätään olisi tällaisessa asetelmassa syytä harkita, tulisiko 3 a § kirjoittaa kokonaisuudessaan viranomaisiin kohdistuvan tietojenluovutusvelvollisuuden sijasta viranomaisen oikeudeksi luovuttaa tietoja yhtiölle mainitussa tarkoituksessa, mikä jättäisi viranomaisille harkintavaltaa päätettäessä tietojen luovuttamisesta.

Esityksen perustelujen mukaan tiedonsaanti- ja käsittelyoikeutta koskeva ehdotus on tarpeellinen Hansel Oy:lle annettavan hankintatieto- ja analysointitehtävän toteuttamiseksi (HE, s. 10). Perustelujen mukaan tietoja voidaan hyödyntää hankintayksiköiden sekä konsernitason hankintatoimen organisoimisessa ja johtamisessa, hankintojen kategorisoimisessa, suunnittelussa, seurannassa sekä ennustamisessa (HE, s. 9). Perusteet ovat puhtaasti hankintatoiminnan analysointiin ja kehittämiseen liittyviä. Käsitykseni mukaan näiden intressien painoarvo ei välttämättä ole kovin painava, etenkin arvioitaessa niitä suhteessa julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin salassapitointresseihin.

Sinänsä positiivista on, että säännöksessä tietojenluovutusvelvollisuus on sidottu välttämättömyyskriteeriin ja tietosisällöt on pyritty määrittelemään tyhjentävästi luettelon avulla, joihin seikkoihin perustuslakivaliokunta on tietojensaantioikeuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota (esim. PeVL 62/2010 vp, s. 4). Toisaalta luovutettavat tiedot muodostavat laajan kokonaisuuden käsittäessään varsin kattavasti kaikki hankintamenettelyyn liittyvät tietosisällöt.

Nähdäkseni tietojenluovutusvelvollisuutta tulisi rajata pidemmälle esimerkiksi sulkemalla henkilötiedot nimenomaisesti tietojenluovutusvelvollisuuden ulkopuolelle, kuten hallituksen esityksen mukaan on tarkoitettu (HE, s. 11), ja arvioimalla uudelleen, onko Hansel Oy:n tiedonsaanti-intressi niin painava, että sen perusteella voidaan syrjäyttää julkisuuslaissa säädettyjä salassapitoperusteita, esimerkiksi perustuslain omaisuudensuojan piirissä olevat yksityisten liikesalaisuutta koskevat intressit. Edellä esitetty arvio koskee myös 3 a §:n 2 momenttia, jonka mukaan yhtiön 3 §:n 1 momentin mukaisilla asiakkailla (kunnat, kuntayhtymät, evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko ja näiden seurakunnat) on oikeus luovuttaa vastaavat tiedot yhtiölle.

Yksittäisenä 3 a §:ään kohdistuvana kirjoitustapaa koskevana huomautuksena voidaan kysyä, onko asianmukaista, että pykälän 1 momentin mukaan tietojen luovuttamisvelvollisuus kohdistuisi eduskuntaan. Eduskunta ei ole esimerkiksi julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen, vaan Suomen ylin valtioelin, jonka toiminnan julkisuudesta säädetään suoraan perustuslaissa (PL 50§), (vrt. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 4 § 1 mom. 6 k, jonka mukaan lain viranomaiskäsitteen piirissä ovat eduskunnan virastot ja laitokset).