

19.11.2019

EOAK/6296/2019

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

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)

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on eduskunnan talousvaliokunnalle 4.11.2019 antamassaan oheisessa lausunnossa viitekohdassa mainitusta hallituksen esityksestä arvioinut ehdotettua sääntelyä perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja perustuslain 124 §:ssä säädetyn hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle vaatimusten näkökulmasta.

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

Apulaisoikeusasiamies totesi lausunnon sivuilla 3-4 esitetyillä perusteilla, että hän piti perustuslaissa säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja eduskunnan virastojen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen eli ylimmän laillisuusvalvojan riippumattomuuden kannalta ongelmallisenä ehdotettua sääntelyä siitä, että näiden olisi luovutettava yhtiölle salassapitosäännösten estämättä hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteutumisen sekä tietojen analysoinnin kannalta ehdotetussa 3 a §:ssä tarkoitettuja tietoja.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Apulaisoikeusasiamies arvioi lausuntonsa sivuilla 5-7 ehdotettua sääntelyä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Hänen mukaansa la-

kiehdotus poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista tilanteista, joissa oli kysymys viranomaiselle kuuluvan neuvontapalvelun antamisesta yksityiselle taholle. Nyt ehdotetaan, että yksityisoikeudellinen osakeyhtiö antaisi asiakkaanaan oleville viranomaisille hankintasopimuksiin 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 oli apulaisoikeusasiamiehen mielestä ongelmallinen.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että ehdotetut asiantuntijapalvelut käsittävät sekä hallintolain 8 §:ssä säädettyä menettelyneuvontaa että oikeudellista aineellista asiantuntija-apua. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain mukaan muun ohella valtion ja kuntien viranomaisten on kilpailutettava hankintansa siten kuin laissa säädetään. Yhtiön viranomaisille antama hankintasopimuksiin 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 oli apulaisoikeusasiamiehen mielestä 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. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan myös näitä tietojen käsittelyyn liittyviä tehtäviä, ottaen huomioon yhtiölle annetut laajat oikeudet, on pidettävä julkisina tehtävinä.

Johtopäätöksensä apulaisoikeusasiamiehen mielestä 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.

Yhdyn edellä selostettuun apulaisoikeusasiamiehen arvioon. Lisäksi totean seuraavan.

Ottaen huomion ehdotetut yhtiön laajat tiedonsaantioikeudet ja viranomaisille annettavat asiantuntijapalvelut, yhtiön tehtävät vaikuttanevat viranomaisten hankintapäätöksiin jopa siinä määrin, että vaikutuksia voitaneen luonnehtia päätöksenteon valmisteluksi. Tämän vuoksi tehtäväkokonaisuudessa saattaa tosiasiallisesti olla kysymys julkisen vallan käyttämisestä, jolloin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 6 §:n 2 momentin mukaan yhtiö rinnastuu viranomaiseen ja julkisuuslaissa säädettyt oikeudet ja velvollisuudet tulevat siihen sovellettavaksi.

Hallitolain 2 §:n soveltamisalasäännöksen 3 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä

Kielilain soveltamisen kannalta kielellisten oikeuksien turvaamisen laajuuteen vaikuttaa lain 24 ja 25 §:n nojalla, arvioidaanko tehtäväkokonaisuutta palvelutehtäväksi vai julkiseksi hallintotehtäväksi. Ensin mainitun säännöksen nojalla kielelliset palvelut on toteutettava tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Jälkimmäisen säännöksen mukaan, jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee, mitä laissa säädetään viranomaisesta. Kielilain 23 §:n 1-3 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta toteuttaa kielellisiä oikeuksia.

Hansel Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 1 §:ssä säädetään yhtiön asemasta. Pykälän mukaan Hansel Oy kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalaan, ja valtiovarainministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta. Yhtiön yhtiöomistusta koskevasta päätöksenteosta ja omistajaohjauksesta säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Lain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Yhtiön asemaa koskevan sääntelyn perusteella yhtiö kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalaan ja valtiovarainministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta. Yhtiöllä ei siten ole sellaista valvovaa viranomaista, jolle olisi mahdollista tehdä hallintolaissa säädetty hallintokantelu.

Perustuslain 109 §:ssä säädetään 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.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävistä on vastaavasti säädetty perustuslain 108 §:ssä.

Hallinnon yleislakien soveltamisalasäännökset eivät ole yhteneväiset, mistä johtuen yhtiön tehtävien luonne, eli onko tehtäviä pidettävä julkisen vallan käyttönä, julkisena hallintotehtävänä tai julkisena palvelutehtävänä vaikuttaa siihen, miltä osin hallinnon yleislait voivat tulla sovellettavaksi sen toimintaan. Tehtävien luonteen arviointi vaikuttaa myös siihen, kuuluuko yhtiön näiden tehtävien valvonta ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, valvontatehtävien piiriin vai jäävätkö tehtävät kokonaan laillisuusvalvonnan ulottumattomiin.

Esittelijäneuvos

Ulla-Maija Lindström