

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Markus Ukkola, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeustieteen tohtori Kirsi-Maria Halonen
- professori Lasse Lehtonen
- professori Olli Mäenpää
- apulaisprofessori, dosentti Pauli Rautiainen
- apulaisprofessori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista ja muutettaviksi eräitä muita lakeja

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan lähinnä perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan takeiden kannalta. Säätämisperusteluissa viitataan myös oikeusturvakeinojen käytön sääntelyn vaikutukseen edistää perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettua elinkeinon ja ammatin harjoittamisen oikeutta sekä perustuslain 18 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja julkisen vallan velvoitteita turvata työllisyyttä ja jokaisen oikeutta sosiaali- ja terveystalouteen sekä asuntoon.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2016 vp

Hallituksen käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Oikeusturva

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että julkisia hankintoja koskevassa oikeussuojajärjestelmässä otetaan käyttöön valituslupajärjestelmä. Valitus markkinaoikeuden päätökseen edellyttäisi valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta (1. lakiehdotuksen 165 §). Rajatuissa asiaryhmissä (dynaaminen hankintajärjestelmä ja puitejärjestelyyn hyväksyminen) valittaminen markkinaoikeuteen tulisi käsittelyluvan varaiseksi (1. lakiehdotuksen 146 §:n 3 momentti). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen hankintojen valvontaa koskeva 15 luku ja oikeussuojakeinoja koskeva 16 luku sisältävät muutoinkin määrällisesti paljon perustuslain 21 §:ssä turvatu oikeussuojan kannalta merkityksellistä sääntelyä. Ehdotettu sääntely vastaa joiltain osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hankintalainsäädäntöön säädettyjä muutoksenhakurajoituksia (ks. esim. PeVL 35/2009 vp ja PeVL 21/2011 vp).

Muutosten yleisenä tavoitteena on nopeuttaa hankinta-asioiden käsittelyä hankintamenettelyjen eri osapuolten paremman oikeussuojan turvaamiseksi. Vaatimus nopeista ja tehokkaista oikeussuojakeinoista perustuu hankintamenettelyä koskevaan EU-sääntelyyn.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Sääntely edellyttää muutoksenhaun turvaamista sellaisessa asiassa, jossa viranomaisen päätös tai muu kannanotto koskee lainsäädännössä jollain tavoin täsmällisesti määriteltyä jonkin oikeutta tai velvollisuutta (ks. erit. PeVL 51/2010 vp).

Muutoksenhaku Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 164 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston 140 §:n nojalla antamaan "toimenpidepyynnön johdosta tehtyyn ratkaisuun" ei saa hakea muutosta valittamalla. Toimenpidepyynnöllä tarkoitetaan 1. lakiehdotuksen 139 §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua, josta säädetään hallintolain 8 a luvussa. Toimenpidepyynnön käsittelyyn sovellettaisiin, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään. Hallintolain 8 a luvun 53 d §:n mukaan hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla. Ehdotettu valituskieltoa

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2016 vp

koskeva säännös ei laajenna tämän voimassa olevaan lakiin sisältyvän valituskiellon soveltamista.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen perustelujen mukaan valituskiellon soveltamisala olisi kuitenkin perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan ilmeisesti tarkoitettu säännöksen sanamuotoa olennaisesti laajemmaksi. Se kohdistuisi yleisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston "julkisten hankintojen valvonnassa tekemiin toimenpiteisiin" lukuun ottamatta hankintapäätöksen täytäntöönpanon kieltämistä 140 §:n nojalla (ks. HE, s. 289). Perusteluiden mukaan valituskiellon perustana on myös se, että tällaiset toimenpiteet eivät muodostaisi valituskelpoista ratkaisua. Perustuslakivaliokunta korostaa, että perusoikeutena turvatusta yleisestä valitusoikeudesta tehtävää poikkeusta ei voida soveltaa tällä tavoin laajentavasti, sillä valituskielto voi perustua vain lakiin. Talousvaliokunnan on tarkennettava säännösehdotuksen perusteluita.

Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 165 §:n mukaan markkinaoikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutoksenhakuun sovelletaan muutoin hallintolainkäyttölakia. Voimassa olevaan hankintalakiin ei sisälly tällaista valituslupasäätelyä.

Valituslupasäätelyä perustellaan hallituksen esityksessä lähinnä hankinta-asioiden kiireellisyydellä ja tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan oikeussuojan turvaamisella. Pitkät käsittelyajat voivat esityksen perustelujen mukaan myös hidastuttaa julkisten investointien toteuttamista, mistä saattaa aiheutua se, että hankittavien palvelujen loppukäyttäjät voivat joutua tilanteeseen, jossa palvelua ei saa lainkaan tai jossa palvelua tuotetaan heikommin ehdoin väliaikaisjärjestelyillä. Toisaalta julkisten hankintojen sääntely on paikoin monimutkaista, ja hankinta-asioihin liittyy usein oikeudellisesti vaikeita ja tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Oikeudenkäyntiaineistoiltaan asiat ovat tyypillisesti verraten laajoja.

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään (PeVL 32/2012 vp) pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sinänsä mahdollisena valituslupajärjestelmän laajentamista. Perustuslakivaliokunta on lisäksi hiljattain (PeVL 55/2014 vp) arvioinut hallituksen esitystä, jossa valituslupaa ei ehdotettu asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita olivat esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Valiokunta katsoi, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valiokunta on myös katsonut, että valituslupasäätely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mielestä valitusluvan säätäminen hankinta-asioiden muutoksenhakuun ei vaaranna oikeusturvan saatavuutta ja riittävyyttä. Sääntelyn perusratkaisu ei siten muodostu perustuslain 21 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2016 vp

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 154 § koskee markkinaoikeuden määäämiä seuraamuk-sia. Tällaisia ovat muun muassa hankintapäätöksen kumoaminen (1 kohta), menettelyn korjaa-misvelvollisuus (3 kohta) sekä erilaiset seuraamukset, joita ovat hyvitysmaksu, tehottomuusseu-raamus ja seuraamusmaksu (4—6 kohta). Näistä seuraamusmaksu on luonteeltaan hallinnollinen rangaistusseuraamus, joka asiallisesti voidaan rinnastaa rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2012 vp). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään kat-sonut hallinnollisten rangaistusseuraamusten yleensä sisältyvän Euroopan ihmisoikeussopimuk-sen 6 ja 7 artiklassa ja nyttemmin sen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitetun "ran-gaistuksen" määritelmään.

Markkinaoikeus päättää seuraamusmaksusta ensimmäisenä päätöksentekoasteena. Tämän vuok-si sääntelyn arvioinnin kannalta merkitystä on sillä, että jokaisella rikoksesta tuomitulla on Eu-roopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 1 kappaleen mukaan oi-keus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylempässä tuomioistuimessa, joskin muutoksenhakuoikeuteen voidaan artiklan 2 kappaleen mukaan tehdä poikkeuksia lain määäämien vähäisten rikosten kohdalla. Lisäksi rikoksesta tuomitulla on KP-sopimuksen 14 ar-tiklan 5 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys ja tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylempässä tuomioistuimessa lain mukaisesti. Sopimusvaltion lainsäädännöllä voidaan kuitenkin säännellä muutoksenhakuoikeuden käyttämistä.

Lakiehdotuksen mukainen seuraamusmaksu ei ole seuraamuksena määrältään vähäinen, sillä se voi olla enimmillään kymmenesosa hankintasopimuksen arvosta. Seuraamusmaksun määäämi-sen edellytykset sääntelevän lakiehdotuksen 158 §:n soveltamistilannetta ei myöskään voida pi-tää oikeudellisesti erityisen yksinkertaisena. Nämä seikat eivät puolla seuraamusmaksua koske-vaan markkinaoikeuden päätökseen kohdistuvan valituksen luvanvaraisuutta. Talousvaliokun-nan on muutettava sääntelyä siten, että valituslupasääntely ei koske seuraamusmaksun määää-mistä koskevaa valitusta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 165 §:n 2 momentin mukaan markkinaoikeuden 151 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 151 §:n 1 momentin nojalla antamassa pää-töksessä on kyse välipäätöksestä hankintapäätöksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa.

Markkinaoikeuden päätöksellä, jolla kielletään, keskeytetään tai sallitaan hankintapäätöksen täy-täntöönpano, voi olla merkittäviä ja itsenäisiä oikeusvaikutuksia hankintayksikön ja tarjouksen tekijän oikeusasemaan. Valituskielto sisältää tältä kannalta arvioituna rajoituksen perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeuteen saada oikeuttaan ja velvollisuuttaan koskevan päätöksen lainmu-kaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi (ks. myös PeVL 36/2016 vp, s. 4).

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään, että täytäntöönpanokieltoa koskevat vali-tukset menestyvät harvoin. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä näkökohta ei ole erityisen merkityksellinen. Toisaalta valituslupajärjestelmän laajentamista puoltavat argumentit perustele-vat asiallisesti ja johdonmukaisuuden vuoksi myös sitä, että valittaminen täytäntöönpanoa koske-vasta markkinaoikeuden päätöksestä kuuluisi valituslupajärjestelmän piiriin. Myös markkinaoi-keuden täytäntöönpanopäätökseen kohdistuvan valituksen luvanvaraisuus edistäisi osaltaan oi-

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2016 vp

keuskäytännön yhtenäisyyttä ja mahdollistaisi puuttumisen ilmeisiin virheisiin. Talousvaliokunnan on perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä muutettava sääntelyä edellä todetun mukaisesti.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 luvussa säädetään sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoista sekä muista erityisistä palveluhankinnoista. Lakiehdotuksen 108 §:ssä säädetään palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisesta hankinnoissa. Pykäläehdotuksen 1 momentissa edellytetään, että luvun mukaisissa palveluhankinnoissa hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Hankintayksikön on tämän lisäksi pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa pyrittävä ottamaan huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pykäläehdotuksen 3 momentissa säädetään siitä, että pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on pyrittävä määrittämään sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille. Lisäksi 1. lakiehdotuksen 110 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan muualla säädetyn lisäksi yksittäisissä tapauksissa luvun mukaisissa palveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan näiden säädösehdotusten vaikutuksena voidaan kokonaisuutena arvioiden olettaa olevan julkisten hankintojen loppukäyttäjien kannalta laadukkaammat palvelut ja parempi asiakasnäkökulman ja jatkuvuuden huomioiminen. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon vammaisten ja eräiden muiden heikommassa asemassa olevien tarpeet myös joiltakin muilta osin. Lakiehdotus on merkityksellinen kansallisen perusoikeussääntelyn lisäksi erityisesti YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen kannalta. Käsillä olevan hallituksen esityksen arvioinnissa on tältä osin erityisen merkityksellinen vammaissopimuksen 19 artiklan mukainen velvoite turvata vammaisten henkilöiden yhdenvertainen oikeus elää yhteisössä, mikä voi merkitä muun ohella velvollisuutta huomioida ensisijaisesti yksilöllisesti kunkin vammaisen henkilön oma käsitys hänen avun- tai palveluntarpeestaan ja palveluiden järjestämistavasta, kun on kyse sellaisista palveluista tai tukitoimista, joilla on vaikutusta vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksessa on sinänsä perustellusti kiinnitetty huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseen. Valiokunta kuitenkin painottaa lakiehdotuksen sääntelyn olevan merkityksellistä usean perusoikeuden näkökulmasta. Valiokunnan mielestä sääntelyä on tämän johdosta syytä täsmentää siten, että 1. lakiehdotuksen 108 §:n toisessa ja kolmannessa momentissa säädetään pyrkimisen asemesta velvollisuudesta ottaa niissä mainitut seikat huomioon. Talousvaliokunnan on myös syytä harkita, onko sääntelyä perusteltua edelleen kehittää täytäntöönpantavana olevan direktiivin asettamissa puitteissa esimerkiksi soveltamisalara-

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2016 vp

jauksin tai korotetuin kynnsarvoin. Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että EU:n perusoikeuskirjan 26 artiklan mukaan myös unioni tunnustaa vammaisten oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään, ja kunnioittaa tätä oikeutta.

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 46/2010 vp, s. 3/II, PeVL 37/2006 vp, s. 5/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 65/2002 vp, s. 2—3).

Ehdotettava sääntely on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Sääntely ei merkitse kuitenkaan niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on kuitenkin syytä tarkastella, voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidossääntelyä pitää kaikilta osin perusteltuna.

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 43/1998 vp) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) tarkoituksena on, perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen mukaisesti, muun ohella antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 138 §:ään ehdotetaan voimassa olevan lain tavoin osin informatiivista viittaussäännöstä asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta. Viittaus kohdistuu muun ohella julkisuuslain 11 §:ään, jonka mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädetään rajoituksista mainittuun oikeuteen.

Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohtaa. Ehdotuksen mukaan julkisuuslaissa säädettäisiin siitä, että tarjouskilpailuun osallistuneella toimittajalla tai muulla asianosaisella ei olisi julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta toisen ehdokkaan tai tarjoajan liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin. Voimassa olevassa julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdassa on vastaavan sääntelyn li-

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2016 vp

säksi säädetty, että tieto tarjousten vertailussa käytetystä hinnasta ja muusta tekijästä on kuitenkin aina annettava. Lainmuutoksen tarkoituksena olisi perustelujen mukaan selkeyttää ja yksinkertaistaa säännösten soveltamista palauttamalla säännös vain yhteen keskeiseen arviointiin eli liike- ja ammattisalaisuuden arvioimiseen ja suojaamiseen.

Säännösehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta (ks. myös PeVL 3/2002 vp, s. 3/II, PeVL 7/2000 vp, s. 5/II—6/I ja PeVL 43/1998 vp, s. 2/I). Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ehdotettu rajoitus kohdistuisi asianosaisen tiedonsaantioikeuteen tavalla, joka heikentää julkisiin hankintoihin lakiehdotuksen perusteluidenkin mukaan kuuluvaa asianosaisjulkisuutta ja päätöksenteon lainmukaisuuden arvioinnin edellytyksiä sekä näin ollen myös oikeusturvan saatavuutta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä näin pitkälle meneville rajoituksille ei ole lakiehdotuksessa esitetty asianmukaisia ja hyväksyttäviä perusteita. Säännösehdotus on joko poistettava tai sitä on muutettava siten, että siinä turvataan riittävä asianosaisen tiedonsaantioikeus oikeusturvan, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hankintamenettelyn lainmukaisuuden takeena. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 4. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Viranomaisen tiedonsaantioikeudet

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 143 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi luovuttaa valvonnassa saamansa tiedon tai asiakirjan toiselle viranomaiselle, jonka on sille säädetyn tehtävän hoitamiseksi välttämätöntä saada tieto muutoin salassa pidettävästä seikasta. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa eri viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen.

Luovutettavia tietoja ja asiakirjoja ei ole säännösehdotuksessa rajattu mitenkään. Ottaen huomioon 1. lakiehdotuksen 142 §:n säännös hankintayksikön, sopimuskumppanin ja tarjoajan tietojenantovelvollisuudesta ja 143 §:n ehdotettu sanamuoto vaikuttaa siltä, että mahdollisuus luovuttaa tietoja voi koskea myös henkilötietoja, jopa arkaluonteisia henkilötietoja. Ehdotus on siten merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatuun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 5—6 ja siinä viitatus lausunnot).

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2016 vp

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 5—6 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Ehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus on muotoiltu erittäin laajaksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisessa hyvin väljässä ja ulottuvuudeltaan laajassa sääntely-yhteydessä erityisen tärkeänä, että tietojensaantioikeutta ei erikseen sanonnallisesti venytetä ja että tietojensaantioikeus rajataan koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 5—6 ja siinä viitatu lausunnot). Säännösehdotukseen sisältyy sinänsä vaatimus tietojen saannin välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta. Säännösehdotuksessa ei kuitenkaan mitenkään määritellä tai rajata mahdollisten luovutuksensaajien tai tarkoitusten piiriä. Säännösehdotuksen olennainen täsmentäminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisen järjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisen järjestyksessä, 1. ja 4. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 143 §:stä ja 4. lakiehdotuksen 11 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2016 vp

Helsingissä 10.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Timo V. Korhonen kesk

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen