

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 35/2009 vp**

Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 190/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Johanna Lähde, työ- ja elinkeinoministeriö
- markkinaoikeustuomari Eija Siitari-Vanne, edustan oikeusministeriötä
- hallintoneuvos Ahti Rihto, korkein hallinto-oikeus
- markkinaoikeustuomari Anne Ekblom-Wörlund, markkinaoikeus
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista hankinnoista annettua lakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annettua lakia ja markkinaoikeuslakia. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön neuvoston direktiivien muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sekä tehostaa myös muutoin oikeussuojajärjestelmää.

Hankintojen kansallisia kynnysarvoja ehdotetaan korotettavaksi. Markkinaoikeuden yhden tuomarin kokoonpanon käyttöedellytyksiä selkiinnytetään, vahvennetun istunnon jäsenten määrää lisätään ja otetaan käyttöön markkinaoikeudessa täysistunto myös lainkäyttöasioita varten. Nykyisten seuraamusten ohella ehdotetaan otettavaksi käyttöön hankintasopimuksen tehostomusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen.

Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa hankinta-asioissa kielletään muutoksenhaku kunnallis- tai hallintovalituksena. Puitejärjestelyyn perustuvissa hankinnoissa otetaan käyttöön käsittelylupa markkinaoikeudessa ja valituslupa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Jatkamuutoksenhakua rajoitetaan siten, että markkinaoikeuden tekemästä erillisestä täytäntöönpanoratkaisusta ei enää saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 20 päivänä joulukuuta 2009.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan julkisia hankintoja koskevaa oikeus-suojajärjestelmää samoin kuin markkinaoikeu-

den määräämien seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuutta perustuslain 21 §:n kannalta. Sopimusten tehottomuutta ja sopimuskauden lyhentämistä tarkastellaan suhteessa perustuslain 15 §:ään ja hyvitysmaksua perustuslain 2 §:n 3 momenttiin. Hallinnollisten seuraamusten määräämistä arvioidaan myös suhteessa perustuslain 21, 98 ja 99 §:ään.

Perusteluissa katsotaan, että ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikeusturva

Muutoksenhaku markkinaoikeuteen. Julkisista hankinnoista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hankintayksikön päätökseen tai toimenpiteeseen, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan, haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Puitejärjestelyyn perustuvaan hankintaan ei lakiehdotuksen mukaan kuitenkaan saa hakea valittamalla muutosta, jollei markkinaoikeus myönnä asiassa käsittelylupaa. Markkinaoikeuden on myönnettävä käsittelylupa, jos asian käsittely on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa asioissa tärkeää tai jos siihen on painava, hankintayksikön menettelyyn liittyvä syy.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin sisältyvä oikeus hakea muutosta turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Muutoksenhakuoikeus on perustuslain mukainen

pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (HE 309/1993 vp, s. 6/I).

Ehdotettua käsittelylupajärjestelmää on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Säätely rajoittaa ensi vaiheen muutoksenhakua markkinaoikeuteen hankintayksikön puitejärjestelyyn perustuvassa hankinnassa.

Muutoksenhakujärjestelmään ehdotettujen muutosten tarkoituksena on nopeuttaa hankinta-asioiden käsittelyä markkinaoikeudessa. Käsittelylupajärjestelmä oletettavasti vähentäisi markkinaoikeuteen käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää ja lyhentäisi osaltaan käsiteltävänä olevien hankinta-asioiden käsittelyaikaa. Valiokunta on itsekin todennut asioiden käsittelyn ruuhkautuneen markkinaoikeudessa ja sen voivan aiheuttaa oikeudenkäynnin viivästymistä (PeVL 2/2009 vp, s. 3/II). Käsittelyn joutuisuuden edistämistarkoitusta puoltaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä (PeVL 33/2008 vp, s. 2/II).

On huomioitava, että käsittelylupajärjestelmän piiriin kuuluu hankinta, joka toteutetaan aikaisemmin tehdyn puitejärjestelyn perusteella. Puitejärjestelyn perustamisesta on erillinen

muutoksenhakumahdollisuus. Tämän vuoksi hankinnassa voi olla kysymys täytäntöönpanoon rinnastuvasta ja siten oikeussuojan kannalta ongelmattomasta asiasta.

Toisaalta puitejärjestelyyn perustuvissa hankinnoissa ei välttämättä ole kyse yksinomaan täytäntöönpanosta, vaan niihin voi sisältyä hankintayksikön harkintavaltaa. Silloin kun puitejärjestelyssä ei ole kaikkia ehtoja vahvistettu, hankinnat on tehtävä julkisista hankinnoista annetun lain 32 §:n 2 momentin mukaan kilpailuttamalla puitejärjestelyyn otetut toimittajat puitejärjestelyn ja tarvittaessa tarjouspyynnön ehtojen mukaisesti. Tarpeen vaatiessa puitejärjestelyn ehtoja voidaan täsmentää tai selkeyttää.

Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen lupajärjestelmällä ensimmäisessä asteessa on poikkeuksellista, eikä sen vaikutuksesta esitetä tarkkaa arviota. Puitejärjestelyyn perustuvaan hankintapäätökseen voi liittyä harkinta- ja päätösvallan käyttöä, jota ei voida arvioida puitejärjestelyn perustamista koskevassa muutoksenhaussa. Esityksen säätämisperusteluissa todetaan, että puitejärjestelyihin perustuvissa hankinnoissa on järjestettävä mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi, jos asianosainen katsoo, ettei hankintaa ole toteutettu oikein puitejärjestelyyn perustuvana (s. 92/II). Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisessa tapauksessa käsittelyluvan myöntämiseen on ehdotetun säännöksen mukainen painava, hankintayksikön menettelyyn liittyvä syy. Näin tulkittuna ja sovellettuna sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta.

Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Markkinaoikeuden kielteiseen käsittelylupapäätökseen saa 1. lakiehdotuksen 103 §:n 3 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Toisaalta valiokunta on huomauttanut sen olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi (PeVL 33/2006 vp,

s. 2—3, PeVL 37/2005 vp, s. 4/I, PeVL 4/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 4/2004 vp, s. 10/I). Valiokunnan mielestä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tule kevyin perustein poiketa (PeVL 19/2002 vp, s. 4/I, PeVL 4/2005 vp, s. 3/I, PeVL 37/2005 vp, s. 4/II).

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän kautta tapahtuvaa oikeusturvaperusoikeuden rajoitusta on suhteellisuusperiaatteen kannalta merkitystä muun muassa asian merkittävytydellä ja laadulla. Valituslupasääntelyllä on valiokunnan mielestä mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakuaineita voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä (PeVL 33/2008 vp, s. 2/II).

Hankintapäätöksiä ei voida aina pitää merkityksiltään vähäisinä. Valituslupajärjestelmä ehdotetaan koskemaan vain niitä markkinaoikeuden päätöksiä, joissa se ei ole puitejärjestelyyn perustuvassa hankinta-asiassa myöntänyt käsittelylupaa.

Valituslupajärjestelmän käyttöönottoa perustellaan esityksessä sillä, että hankinta-asiat tyypillisesti koskevat ensisijaisesti hankintamenettelyyn osallistuvien taloudellisia etuja. Lisäksi hankintayksiköllä on usein velvoite viranomaisena tai muuna julkisena toimijana turvata tai tuottaa palveluja. Sen vuoksi hankinta-asioiden käsittely edellyttää joutuisuutta, jota ei pystytä toteuttamaan, jos oikeudelliselta merkitykseltään vähäistä hankintapäätöstä käsiteltäisiin täysimittaisesti kahdessa tuomioistuinasteessa (s. 93 I/II). Kokonaisuutena arvioiden valiokunta ei pidä näin rajattua valituslupajärjestelmän käyttöönottoa ongelmallisena perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperusteluissa.

PeVL 35/2009 vp — HE 190/2009 vp

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Heli Järvinen /vihr
Ulla Karvo /kok
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /r
Tuula Peltonen /sd

Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
vjäs. Juha Hakola /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.