

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/2006 vp

Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä toukokuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (HE 50/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Elise Pekkala ja ylitarkastaja Kyllikki Silvennoinen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti ja erityisasiantuntija Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallintosihteeri Anne Nenonen, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Olli Mäkinen, markkinaoikeus
- hankintalakimies Juha Virolainen, Ratahallintokeskus

- liikenneinsinööri Silja Siltala, Suomen Kuntaliitto
- hankintajohtaja Markku Teppo ja lakimies Anna Myllylä, Tiehallinto
- talous- ja lakiasiainjohtaja Petri Ruisaho, Tie liikelaitos
- osastopäällikkö Marja-Liisa Peltola, Keskuskauppakamari
- hallituksen jäsen Ilkka Aalto-Setälä, Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Kilpailuvirasto
- Espoon kaupunki
- Helsingin kaupunki
- Oulun kaupunki
- Tampereen kaupunki
- Vantaan kaupunki
- Suomen Posti Oyj
- VR-yhtymä
- Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- Linja-autoliitto
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisista hankinnoista (hankintalaki), jossa säädettäisiin julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden hankintojen kilpailuttamismenettelyistä ja niihin liittyvistä oikeusturvakeinoista. Samassa yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi vastaavat kilpailuttamismenettelyt kattava laki vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (erityisalojen hankintalaki).

Esitykseen sisältyvien ehdotusten tarkoituksena olisi tehostaa julkisten varojen käyttöä, selkeyttää hankintaviranomaisten ostoyhteistyön edellytyksiä sekä turvata kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Esityksellä pantaisiin täytäntöön 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetut julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/18/EY) (hankintadirektiivi) ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/17/EY) (erityisalojen hankintadirektiivi). Esityksessä huomioitaisiin myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö.

Perustuslain 80 §:n mukaisesti lakeihin sisältyisivät aiemmin asetuksilla säädetyt kilpailuttamismenettelyn eri vaiheet, ja asetuksella säädettäisiin eräistä teknisemmistä määräyksistä, kuten ilmoitusmenettelystä ja sähköisestä hankintamenettelystä. Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset korvaisivat vuonna 1992 annetun lain julkisista hankinnoista sekä sen nojalla annetut neljä asetusta. Samalla kumottaisiin asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista.

Ehdotettujen lakien sisältö vastaisi pääosin voimassa olevaa hankintalainsäädäntöä. Direktiiveistä johtuvat keskeisimmät muutokset koskisivat yhteishankintayksikön asemaa, uusia kil-

pailuttamismenettelyjä ja ilmoituskanavia sekä tarjousten vertailuperusteiden pakollista painotamista. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuen myös direktiivien kynnysarvot alittavissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksia koskevissa hankinnoissa olisi aiemmasta poiketen julkaistava ilmoitus. Hankintalain kansalliseksi kynnysarvoksi esitetään tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa sekä eräissä työhallinnon koulutuspalveluissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa. Lainsäädäntöä ei sovellettaisi kansallista kynnysarvoa pienempiin hankintoihin. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tehdyt tulkinnat ns. sidosyksiköiden asemasta mahdollistaisivat suorat ostot vain sellaisilta hankintayksikön määräysvallassa olevilta yksiköiltä, jotka eivät toimi kaupallisilla markkinoilla.

Ehdotettua hankintalakia sovellettaisiin, kuten nykyistä hankintalakia, valtion, kuntien ja kuntayhtymien, evankelisluterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan ja niiden seurakuntien hankintoihin, valtion liikelaitoksiin sekä sellaisiin hankinnan tekijöihin, jotka ovat saaneet hankintaan tukea yli puolet hankinnan arvosta. Lakia sovellettaisiin myös sellaisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, jotka eivät ole luonteeltaan kaupallisia tai teollisia ja joiden rahoituksesta, hallinnosta tai johdosta viranomaiset päättävät. Lain soveltamisalasta suljettaisiin pois aiempaan tapaan mm. salassa pidettävät ja sotilaalliseen käyttöön tehtävät hankinnat sekä eräät palveluhankinnat.

EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista olisi julkaistava ilmoitus EU:n virallisessa lehdessä. Tätä pienemmistä kansallisten kynnysarvojen ylittävistä hankinnoista olisi ilmoitettava ainoastaan Suomessa. Hankintalain mukaiset EU-kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 211 000 euroa (137 000 euroa eräillä keskuhallinnon viranomaisilla) sekä rakennusurakoissa 5 278 000 euroa. EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovellettaisiin hankintadirektiivin mukaisia yksityiskohtaisia kilpailuttamismenet-

telyjä. Vaihtoehtoisia menettelyjä olisivat lähinnä avoin ja rajoitettu menettely sekä neuvottelumenettely. Uutena mahdollisuutena olisivat mm. aiempaa joustavammat kilpailullinen neuvottelumenettely ja puitejärjestely. Sähköisten ilmoituskanavien käyttämisellä voitaisiin lyhentää menettelyn eri vaiheisiin liittyviä määräaikoja. Sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat voitaisiin huomioida teknisissä eritelmissä sopimuksen tekoperusteina. Tarjouksen valintaperuste olisi ilmoitettava ennakolta, samoin vertailuperusteet. Vertailuperusteet olisi aikaisemmasta poiketen nyt myös painotettava.

EU-kynnysarvot alittaviin hankintoihin, toisijaisiin palveluhankintoihin sekä käyttöoikeussopimuksiin ja käyttöoikeusurakoihin ei esitetä säädettäväksi yhtä yksityiskohtaisia menettelytapoja kuin mitä direktiiveissä on. Tältä osin säädettäisiin vain kilpailuttamismenettelyistä, ilmoittamisesta, tarjouksen keskeisestä sisällöstä sekä tarjouksen ja tarjoajan valinnasta. Neuvottelumenettelyn käyttö olisi EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin nähden huomattavasti väljempää mm. palvelujen osalta. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa voitaisiin huomioida aiempaa selkeämmin asiakasnäkökulma ja muut näihin palveluihin liittyvät erityispiirteet. Suorahankintojen käyttö olisi mahdollista erityisesti yksittäistä asiakasta koskevissa tilanteissa. Tarjoajan ja tarjouksen valinnassa noudatettaisiin samoja pääperiaatteita kuin EU-kynnysarvot ylittävissäkin hankinnoissa, mutta esimerkiksi vertailuperusteita ei tarvitsisi painottaa ennakolta. Kansalliset kynnysarvot alittaviin han-

kintoihin lakia ei sovellettaisi lainkaan, joten tältä osin hankintayksiköt voisivat soveltaa omia ohjeitaan. Ohjeiden olisi kuitenkin täytettävä perustamissopimuksen vaatimukset avoimuudesta ja syrjimättömyydestä.

Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ehdotettu laki koskisi vain näillä aloilla toimivien yksiköiden EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. EU-kynnysarvot ovat tavaroita ja palveluja koskevien hankintasopimusten osalta 422 000 euroa ja rakennusurakoita koskevien hankintasopimusten osalta 5 278 000 euroa. Erityisaloja koskeva laki vastaisi pääpiirteissään hankintalakia. Hankintamenettelyt olisivat kuitenkin joustavammat ja esimerkiksi neuvottelumenettelyn käytölle ei olisi rajoituksia, joten se olisi aina käytettävissä samoin edellytyksin kuin avoin ja rajoitettu menettely. Hankintamenettelyissä painottuisivat myös puitejärjestelyjen ja toimittajarekisterien käyttömahdollisuudet. Erityisalojen hankintalaissa ei säädettäisi EU-kynnysarvot alittavien hankintojen kilpailuttamismenettelyistä. Perustamissopimuksen säännökset ja periaatteet edellyttävät, että myös näissä hankinnoissa hankintayksiköiden olisi turvattava riittävä avoimuus sekä tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu.

Muutoksenhakumenettelyihin ei esitetä merkittäviä muutoksia, koska asiasta annettaneen uusi direktiiviehdotus kuluvaan vuoden aikana.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Liikenne- ja viestintävaliokunta on tarkastellut hallituksen esitystä uudeksi hankintalainsäädännöksi lähinnä toimialaansa kuuluvien kysymysten osalta.

Erityisalojen hankintalaki koskee vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Laki vastaa pääosin voi-

massa olevaa sääntelyä. Siinä ei säännellä alle EU-kynnysarvojen jääviä hankintoja. EU-kynnysarvot ylittäviä hankintailmoituksia on kokonaisuudessaan julkaistu vuosittain noin 1 700 kappaletta, ja näistä vain noin viisi prosenttia on ollut erityisalojen ilmoituksia. Erityisalojen hankintalakiin sisältyy direktiivin mukaisesti mahdollisuus hakea kilpailulle avoimien toimialojen poissulkemisesta lain soveltamisalasta.

Tätä mahdollisuutta hyväksi käyttäen Suomen energia-ala on tehnyt poissulkemista koskevan hakemuksen komissiolle. Jos komissio hyväksyy hakemuksen, vähentää tämä entisestään lain soveltamisen piiriin kuuluvia yksiköitä.

Erityisalojen hankintalain soveltamisala

Julkisia hankintoja koskevan sääntelyn piiriin kuuluvien yksiköiden on kilpailutettava hankintansa menettelysääntöjä noudattaen. Kilpailuttamisen laiminlyönti tai virheellinen menettely voi johtaa muun muassa hankintapäätöksen kumoamiseen tai velvollisuuteen maksaa hyvitysmaksua. Mahdollisten seuraamustenkin vuoksi hankintoja tekevän yksikön on tärkeää tietää, kuuluuko se julkisia hankintoja koskevan sääntelyn piiriin.

Hankintayksikön on selvitettävä, onko sen kilpailutettava hankintansa, mutta vaikeutena tässä on soveltamisalaa koskevien säännösten vaikeaselkoisuus ja tulkinnanvaraisuus. Oikeusvarmuutta hankintayksikön kannalta lisäävät erityisalojen hankintadirektiivin 2004/17/EY liitteisiin sisältyvät luettelot direktiivin piiriin kuuluvista yksiköistä, mutta nämäkään luettelot eivät ole tyhjentyviä. Oikeusvarmuutta parantava uudistus on kilpailulle avointen toimintojen poissulkemisen menettelysäännökset, joiden mukaan on mahdollista hakea komissiolta päätöstä hankintayksikön poissulkemisesta direktiivin soveltamispiiristä. Muilta osin vastuu soveltamisalasäännösten tulkinnasta jää yksikölle itselleen, minkä johdosta valiokunta korostaakin säädöstekstin ja perustelujen selkeyden tärkeyttä.

Liikenne- ja viestintäministeriön ilmoituksen mukaan ministeriön hallinnonalalta erityisalojen hankintalakia soveltavat Ratahallintokeskus, VR-yhtymä Oy, Ilmailulaitos, kuntien satamat ja kunnalliset liikennelaitokset. Tämän lisäksi lakia soveltavat myös linja-autoyhtiöt, joilla on yksinoikeuksia. Suomen Posti Oyj:n osalta on säädetty siirtymäaika, joka päättyy viimeistään 31.12.2008, ja sen jälkeen Suomen Posti Oyj soveltaa myös erityisalojen hankintalakia.

Liikenteen alan määritelmä

Vielä voimassa olevan kynnysarvot ylittävistä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun asetuksen 381/1998 (peruspalveluasetus) peruspalvelutoimintoja koskevassa 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa liikenteen ala määritellään rautateitse, raitioteitse, johdinautolla, linja-autolla tai metrolla tapahtuvien julkisten kuljetuspalveluiden tarjoamiseksi. Erityisalojen hankintadirektiivissä 2004/17/EY liikenteen alan määritelmää on muutettu peruspalveludirektiiviin 93/38/ETY verrattuna siten, että määritelmään on lisätty verkkojen saataville saattaminen. Erityisalojen hankintadirektiivin kuljetuspalveluja koskevan 5 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan sellaisten verkkojen saataville saattamiseen tai ylläpitoon, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle kuljetuspalveluja rautateitse, automatisoiduin järjestelmin, raitioteitse, johdinautoilla, linja-autoilla tai kaapeliradoilla.

Valiokunta toteaa, että erityisalojen hankintalakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan sellaisten verkkojen rakentamiseen, huoltoon, ylläpitoon sekä tarjoamiseen, joiden tarkoituksena on tarjota julkisia kuljetuspalveluita rautateitse, raitioteitse, johdinautoilla, linja-autoilla tai metrolla. Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja koskevan lakiluonnoksen 8 §:n 1 momentissa oleva liikenteen määritelmä on selkeämpi kuin erityisalojen hankinta-asetuksen 3 §:ssä nykyisin oleva. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ole käsitelty kysymystä soveltamisalaa koskevan säännöksen muuttamisesta, vaikka kysymys on olennainen sääntelyn laajuuden ja siten toimintaa harjoittavien yksiköiden kannalta. Esityksessä ei siten täsmennetä, miten sääntelyn alaa on tarkoitettu muuttaa voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna ja mikä on muutoksen laajuus. Valiokunnan näkemyksen mukaan on syytä selvittää tarve liikenteen alan määritelmän täsmentämiseen.

Linja-autoliikenne

Linja-autoliiton mukaan yksityisten liikenteenharjoittajien kannalta on erittäin tärkeää, että erityisalojen hankintalakiehdotuksessa on määriteltävä selkeästi lain soveltamisala tarkentamalla erityis- ja yksinoikeuksien määritelmää sekä sulkemalla lain soveltamisalan ulkopuolelle 8 §:ssä sellainen julkisten linja-autokuljetuspalvelujen tarjoaminen, jossa muut yksiköt voivat vapaasti tarjota samoja palveluja vastaavilla ehdoilla joko yleisesti tai tietyllä maantieteellisellä alueella. Linja-autoliiton käsityksen mukaan ehdotettu määritelmä sekä 8 §:n säännös sulkevat yksityiset liikenteenharjoittajat erityisalojen hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Autoja kuljetusalan työntekijäliitto AKT ry on myös kiinnittänyt huomiota kyseiseen epäselvyyteen ja on esittänyt säädettäväksi, että erityisalojen hankintalakia ei sovellettaisi luvanvaraiseen henkilöliikenteestä tiellä annetun lain tarkoittamaan linjaliikenteeseen.

Linja-autoliikenteen soveltamisalaa koskevan epäselvyyden osalta valiokunta kiinnittää huomiota liikenne- ja viestintäministeriön tulkintaan, jonka mukaan lopputulos on erilainen riippuen siitä, onko linja-autolla harjoitettu liikenne ostoliikennettä vai linjaliikennettä. Jos kyseessä on ostoliikenne, erityisalojen hankintadirektiiviä ei sovelleta yksityisiin liikenteenharjoittajiin, mutta jos kyseessä on linjaliikenne, direktiivi tulee sovellettavaksi.

Kansalliset kynnysarvot

Asiantuntijakuulemisessa kansallisiin kynnysarvoihin on kiinnitetty huomiota. Palvelujen tarjoajat ovat yleisesti pitäneet niitä liian korkeina ja hankintayksiköt liian alhaisina. Valiokunta korostaa, että kansallisia kynnysarvoja koskevat säännökset perustuvat jäsenvaltion harkintaan, ja toteaa, että nyt esitetyt kynnysarvot ovat neuvottelujen kautta saavutettu kompromissi.

EU-kynnysarvot alittaviin hankintoihin, toisijaisiin palveluhankintoihin sekä käyttöoikeussopimuksiin ja käyttöoikeusurakoihin ei esitetä säädettäväksi yhtä yksityiskohtaisia menettelytapoja kuin mitä direktiiveissä on. Tältä osin

säädetään vain kilpailuttamismenettelyistä, ilmoittamisesta, tarjouksen keskeisestä sisällöstä sekä tarjouksen ja tarjoajan valinnasta. Neuvottelumenettelyn käyttö on EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin nähden huomattavasti väljempää mm. palvelujen osalta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuen myös direktiivien kynnysarvot alittavissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksia koskeissa hankinnoissa on aiemmasta poiketen julkaistava ilmoitus.

Erityisalojen hankintalaki koskee vain näillä aloilla toimivien yksiköiden EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. EU-kynnysarvot ovat tavaroita ja palveluja koskevien hankintasopimusten osalta 422 000 euroa ja rakennusurakoita koskevien hankintasopimusten osalta 5 278 000 euroa. Erityisaloja koskeva laki vastaa pääpiirteissään hankintalakia. Hankintamenettelyt ovat kuitenkin joustavimmat, ja esimerkiksi neuvottelumenettelyn käytölle ei ole rajoituksia, joten se on aina käytettävissä samoin edellytyksin kuin avoin ja rajoitettu menettely. Erityisalojen hankintalaissa ei säädetä EU-kynnysarvot alittavien hankintojen kilpailuttamismenettelyistä. Perustamissopimuksen säännökset ja periaatteet edellyttävät kuitenkin, että myös näissä hankinnoissa hankintayksiköiden on turvattava riittävä avoimuus sekä tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu.

Kansallisten kynnysarvojen määräytyminen

Hallituksen esityksessä on päädytty lakiuudistusta valmistelleen työryhmän enemmistön kannattaman ns. kolmiportaisen mallin tarkistamiseen niin, että lain soveltamisalan ja ilmoitusvelvollisuuden kynnysarvo on tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa sekä eräissä koulutuspalveluissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa.

Kilpailuvirasto on asiantuntijakuulemisessa ilmoittanut hyväksyvänsä tämän hallituksen esityksen pääasiassa sen takia, että esityksessä luvat, että muutosten julkistaloudellisia sekä yritysvaikutuksia samoin kuin oikeusturvan toteutumista seurataan ja arvioidaan tiivistä. Li-

säksi se on todennut, että hankintatoimen järjestämisen tavat ja strateginen suunnittelu ovat viime vuosina kehittyneet, hankintoja keskitetään enemmän ja eri puolille maata on syntynyt tai syntyymässä erimuotoisia yhteishankintaorganisaatioita. Toimintaolosuhteiden ripeästi muuttuessa nousee mm. kuljetusalan nykyinen markkinarakenne huomioon ottaen arvokkaaksi se hallituksen esitykseen sisältyvä ohje, että erityisesti yhteishankinnoissa on pohdittava osatarjousten mahdollistamista, jotta tarjouskilpailuun osallistuisi riittävästi tarjoajia ja jotta myös pienet ja keski-suuret yritykset voisivat osallistua tarjouskilpailuihin. Kilpailunrajoituslakiin sisältyvän tarjouskartellikiellon takia tarvitaan edelleen myös vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuvaa ohjeistusta sallituista tarjousyhteeliittymistä.

Valiokunta pitää hankintalain ja erityisalojen hankintalain menettelyjä monimutkaisina ja katsoo, että hankintamenettelyjä ei pienissä hankinnoissa pidä rasittaa näin hankalilla menettelyillä. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että hankintalain kynnysrajoja tulee korottaa.

Kynnysarvojen vaikutus oikeusturvaan

Oikeudellisesti huomionarvoisin kysymys on kynnysarvojen vaikutus hankintamenettelyiden oikeussuojajärjestelmään. Kansallisten raja-arvojen alle jäävissä hankinnoissa ei ole käytettävissä hankintalain ja erikoisalojen hankintalain mukaisia oikeussuojakeinoja. Valiokunta korostaa, että tämä vähentää markkinatuomioistuimen työmäärää ja antaa sille mahdollisuuden keskittyä rahalliselta arvoltaan tärkeimpiin tapauksiin.

Kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin ei myöskään sovelleta ehdotettua hankintalainsäädäntöä, vaan hankintayksiköt soveltavat tällaisiin hankintoihin omia kilpailuttamisohjeitaan ja menettelyjään. Lain soveltamisalan ja siten markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan rajaaminen verrattuna nykyiseen säätelyyn saattaa aiheuttaa hankintasioiden käsittelyn siirtymää hallinto-oikeuksiin niissä tapauksissa, joissa hankintayksikkö on kunnan viranomaisena. Valiokunta toteaa, että

tuolloin on harkittava, kuinka tehokas oikeussuojakeino kunnallisvalitus on verrattuna hankintamenettelyä koskevaan oikeussuojakeinoon. Siirtymää ei voi tapahtua muiden hankintayksiköiden päätösten osalta, koska hankintasopimuksen tekemiseen liittyvät menettelyt ja hankintasopimukset jäävät vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti hallintotuomioistuinten toimivallan ulkopuolelle.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan yhteisön lainsäädännön tehokkuuden turvaamiseen liittyvät oikeussuojan saatavuutta koskevat näkökohdat tulee ottaa huomioon hankintalainsäädäntöä kehitettäessä. Oikeussuojakeinojen saatavuuden osalta huomiota tulee kiinnittää yhteisön lainsäädäntötehokkuuden lisäksi perustuslain 21 §:n säännöksiin erityisesti jokaisen oikeudesta saada asiansa toimivaltaisen ja riippumattoman lainkäyttöelimen tai tuomioistuimen tutkittavaksi sekä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräyksiin ja tähän sopimuskohtaan perustuvaan oikeuskäytäntöön. Valiokunta korostaa, että hallituksen esityksessä todetaankin tarpeelliseksi, että muutosten vaikutuksia oikeussuojan toteutumiseen ja järjestelmän yleiseen avoimuuteen sekä tehokkuuteen seurataan tarkasti, jotta korjaaviin toimenpiteisiin voidaan tarvittaessa ryhtyä. Hankintamenettelyjen oikeussuojajärjestelmän uudistamisen tarvetta harkittaessa on otettava huomioon myös EU:n puitteissa tapahtuva kehitys.

Valiokunta korostaa, että seurannassa tulee ottaa huomioon myös se, ohjaavatko kansalliset rajat soveltamista siten, että hankintamenettelyissä nähdään tarpeelliseksi turvautua muihin, erityisesti kunnallisvalituksen käyttöalaan kuuluihin oikeussuojakeinoin. Oikeuspoliittisesti epätyytyttävä vaihtoehto olisi se, että kuntien hankintatoimeen kohdistettaisiin laajasti kunnallisvalituksia, joita käsiteltäisiin hankintakysymyksiin erikoistumattomissa hallinto-oikeuksissa.

Tieliikelaitoksen asema

Valtion liikelaitoksena tieliikelaitos on ollut velvollinen noudattamaan lakia julkisista hankin-

noista. Tieliikelaitos on tuonut esille, että ei ole perusteltua, että liiketoimintaa harjoittavan avoimilla ja vapailla markkinoilla toimivan yrityksen pitää noudattaa lakia julkisista hankinnoista. Tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen selvityshenkilö, pääjohtaja Mikko Talvitie katsoi raportissaan, että laki julkisista hankinnoista on selkeä liiketoiminnallinen haikka tieliikelaitokselle.

Tieliikelaitoksen mukaan lakiehdotuksen ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kaikkiin kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin hankaloittaa liiketaloudellisesti toimivan tieliikelaitoksen liiketoimintaa. Aliurakoitsijoiden ja materiaalihankintojen kilpailuttaminen ennen tieliikelaitoksen oman tarjouksen jättämistä asettaa tieliikelaitoksen eriarvoiseen asemaan alan yksityisiin tarjoajiin nähden. Aliurakoitsijoiden ja materiaalitoimittajien tarjoushintojen julkisuus heikentää edelleen tieliikelaitoksen kilpailuasemaa pääurakkatarjouskilpailussa ja antaa yksityisille kilpailijoille tietoa tieliikelaitoksen suunnittelemasta urakan toteutustavasta ennen varsinaisen tarjouksen jättämistä.

Tieliikelaitos katsoo, että esitetty laki julkisista hankinnoista muodostaa merkittävän riskitekijän tieliikelaitoksen kilpailukyvyille varsinkin "suunnittele ja toteuta" -urakoissa. Tieliikelaitos onkin esittänyt, että laitos rajattaisiin pois erityisalojen hankintalain soveltamisalasta, koska hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvoite johtaa tieliikelaitoksen osalta epätasa-arvoiseen asemaan muihin maanrakennusalalla toimiviin yrityksiin nähden.

Erityisalojen hankintalain 5 §:n 1 momentin mukaan muun muassa liikelaitokset ovat kyseisessä laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä. Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan sellaisten verkkojen rakentamiseen, huoltoon ja ylläpitoon sekä tarjoamiseen, joiden tarkoituksena on tarjota julkisia kulketuspalveluita rautateitse, raitioteitse, johdinautolla, linja-autolla tai metrolla. Tieliikelaitoksesta annetun lain (569/2000) mukaan Tieliikelaitos on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva liikelaitos, johon sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia

(1185/2000), jollei tieliikelaitoksesta annetussa laissa toisin säädetä. Tieliikelaitoksen toimialana on ensiksi mainitun lain mukaan maa- ja vesirakennusalalla ensisijaisesti liikenneväylien ja liikenneympäristön suunnittelu, rakentaminen, ylläpito ja hoito sekä näihin liittyvät palvelut ja tuotteet.

Oikeuskirjallisuudessa valtion liikelaitosten kuulumista hankintalainsäädännön soveltamisalaan hankintayksikkönä ei ole kyseenalaistettu. Käsitteenä hankintayksikkö on yhteisön oikeuteen perustuva käsite, jota on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tulkittava yhdenmukaisella tavalla koko yhteisössä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU-oikeuden kannalta ei ole sallittua sulkea tieliikelaitos pois lakiehdotuksen soveltamisalasta siltä osin kuin on kysymys hankintadirektiivissä määritellyn EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista. Tieliikelaitoksen sulkeminen pois direktiivin ja sitä toimeenpanevan kansallisen lain soveltamisalasta merkitsisi taloudelliselta arvolta huomattavien hankintojen rajautumista direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tieliikelaitoksen sulkemiselle pois direktiivin ja sitä toimeenpanevan kansallisen lain soveltamisalasta voidaan korkeintaan esittää tarkoituksenmukaisuussyiksi luonnehdittavia perusteluita, jotka eivät valiokunnan saaman selvityksen mukaan kestä EU-oikeudellista tarkastelua.

Valiokunta toteaa, että nykymuotoista Tieliikelaitosta ei näin ollen voi sulkea pois erityisalojen hankintalain soveltamisalasta, ja kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriön käsityksen mukaan Tieliikelaitoksen asema suhteessa erityisalojen hankintalainsäädäntöön tulee pyrkiä järjestämään ensisijaisesti siten kuin erityisalojen hankintalain 11 §:ssä säädetään. Pykälän mukaan kyseistä lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka tehdään sellaisen toiminnon suorittamiseksi, jonka osalta on erityisalojen hankintadirektiivin 30 artiklan mukaisesti komission päätöksellä vahvistettu, että toiminto on suoraan avoin kilpailulle markkinoilla, joille pääsy ei ole rajoitettu.

Hallituksen esityksen linjausten arviointia direktiivien tavoitteiden valossa

Valiokunta on harkitessaan kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa direktiivien toteuttamisessa pyrkinyt selvittämään, miten hyvin hallituksen esityksen linjauksilla toteutetaan direktiiveille asetetut tulokset ja päämäärät.

Asiantuntijakuulemisessa on todettu julkisten hankintojen sääntelyn muodostavan olennaisen osan EU:n sisämarkkinasääntelystä. Direktiiveillä edistetään Euroopan yhteisön perustamisopimuksen mukaisia tavoitteita tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, palvelujen tarjoamisvapaudesta sekä sijoittumisvapaudesta. Tavoitteisiin pyritään avoimella kilpailuttamisella sekä tarjoajien ja toimittajien tasapuolisella ja syrjimättömällä kohtelulla.

Edelleen hankintadirektiivien muutosten tavoitteena on oikeudellisen kehyksen nykyaikaistaminen ja yksinkertaistaminen sekä joustavuuden lisääminen. Nykyaikaistamiseen pyritään mm. ottamalla huomioon uudet tekniset mahdollisuudet. Yhdenmukaistamiseen pyritään keventämällä sääntelyä ja yhdenmukaistamalla voimassaolevissa säännöksissä säädettyjä menettelyitä. Joustavuuteen pyritään mm. uusia hankintamenettelyitä koskevilla uudistuksilla.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on panna täytäntöön EU:n hankintadirektiivien edellyttämä kansallinen sääntely ottaen huomioon myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö. Esityksen perustavoitteet ovat samat kuin direktiivienkin, eli avoimen, tasapuolisen ja syrjimättömän kilpailutusmenettelyn kautta tehostetaan julkisten varojen käyttöä ja edistetään yhteiskunnan kannalta hinta-laatusuhteeltaan parhaiden hankintojen tekemistä.

Asiantuntijakuulemisen mukaan hallituksen esityksessä on esitetty otettavaksi käyttöön kaikki sellaiset uudet menettelytavat, joiden käyttöönottamista direktiiveissä joko edellytetään tai mahdollistetaan. Tässä mielessä hallituksen esityksen linjaukset tukevat sellaisenaan direktiivien tavoitteita. Sikäli kuin direktiivien tavoitteet toteutuvat sovellettaessa niiden yksityiskoh-

taisia määräyksiä käytäntöön, asiantuntijakuulemisessa on oletettu, että positiiviset vaikutukset realisoituvat ajatellulla tavalla myös Suomen julkisten hankintojen markkinoilla.

Nyt puheena olevien direktiivimuutosten valmistelun yhteydessä katsottiin, että uudistukset tehostavat julkisten hankintojen markkinoita merkittävästi. Mitään kvantitatiivisia vaikutusarvioita ei kuitenkaan ole tehty tai teetetty. Näkemys vaikutusten merkittävytydestä perustuu näin ollen kokemuksiin ja analyyseihin aiemmin voimassa olleesta sääntelystä sekä konsultaatioiden kautta välittyneeseen sidosryhmien palautteeseen.

EU-kynnysarvot alittavien hankintojen sääntelyssä jäsenvaltioilla on huomattavasti enemmän liikkumavaraa kuin EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen sääntelyssä. Näiltä osin hallituksen esityksen tavoitteet ovat samat kuin implementoinnista johtuvien muutosten kohdalla. Lain tarkoitus on ilmaistu hallituksen lakiesityksen 1 §:ssä siten, että tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä ja turvata tarjoajien tasapuolinen asema tarjouskilpailuissa.

Hallituksen esityksen yleiset linjaukset ovat yllä mainituilla perusteilla yhdenmukaiset hankintadirektiivien kanssa. Linjaukset näkyvät kautta hallituksen esityksen niissä konkreettisisissa ehdotuksissa, joissa nykyisiä säännöksiä esitetään muutettaviksi. Keskeisiä uudistuksia ovat tässä suhteessa jo aiempina mainitut muutokset eli lain soveltamisalan rajaaminen sekä ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen. Lakiesityksissä on pyritty myös siihen, että menettely kansalliset kynnysarvot ylittävissä mutta EU:n kynnysarvot alittavissa hankinnoissa olisi mahdollisimman joustavaa ja kevyttä.

Lain soveltamisalan rajaamisella pyritään siihen, että laissa säännelty menettelytavat koskisivat vain merkittävintä osaa kansallisista hankintamarkkinoista. Pienemmät hankinnat jäisivät kokonaisuuden kannalta vähempimerkityksellisinä lain soveltamisen ulkopuolelle. Koska kevyehköistäkin menettelysäännöksistä aiheutuisi sekä hankintayksiköille että tarjoajille pienissä hankinnoissa hankinnan arvoon nähden

suuria hallinnollisia kustannuksia, pienet hankinnat on esitetty saatettaviksi vapaamman ohjauksen ja joustavampien menettelyiden piiriin. Tämä linjaus vastaa myös hankintadirektiivien tavoitteita ja näkyy mm. siinä, että eri hankintalajeille on esitetty asetettavaksi niiden ominaispiirteitä ja olosuhteita parhaiten heijastavat kynnysarvot.

Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen puolestaan edistää saadun selvityksen mukaan huomattavan tehokkaasti kansallisen lain ja hankintadirektiivien tavoitteiden toteutumista. Pakollinen ilmoitusvelvollisuus tuo jatkossa kaikki kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat kenen tahansa potentiaalisen tarjoajan tietoon samanaikaisesti, kustannustehokkaasti ja vaivattomasti. Ilmoitusvelvollisuus vastaa menettelyä, joka EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa on jo toteutettu EU:n laajuisesti. Eräiden vaikutusarviossa käsiteltyjen, tutkimuksiin perustuvien arvioiden mukaan hankintayksiköt ovat saavuttaneet direktiivien mukaisilla menettelyillä jopa 30 %:n kustannussäästöt hankintakustannuksista. Edelleen vaikutusarviossa käsiteltyjen tutkimustulosten mukaan Suomen hankintamarkkinoiden yksi keskeinen ongelma on liittynyt yrityksille hankinnoista tarjolla olevaan informaatioon.

Muillakin osin uusilla säännöksillä pyritään tehostamaan julkisten hankintojen suorittamista siten, että julkisten hankintojen markkinat olisivat mahdollisimman tehokkaat hankintayksiköiden kannalta ja mahdollisimman houkuttelevat yritysten kannalta. Sääntelytaso on pyritty mi-

toittamaan siten, että kaikkien osapuolten perustellut tarpeet voitaisiin ottaa tasapainoisesti huomioon.

Kaikkien säännösten käytännön vaikutuksia on mahdotonta arvioida etukäteen. Tämän vuoksi valiokunta korostaakin säännösmuutosten jälkikäteisen seurannan tärkeyttä. Seurannan välttämättömyyteen kiinnitetään huomiota myös hallituksen esityksen liitteenä olevassa vaikutusarvioselvityksessä. Valiokunta katsookin, että kauppa- ja teollisuusministeriön tulee huolehtia seurannan asianmukaisesta järjestämisestä.

Muuta

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty valtiosääntöoikeudellisiin yhdenvertaisuutta, oikeusturvaa ja asetuksenantovaltuuksia koskeviin näkökohtiin ja on esitetty, että esityksestä tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Ottamatta kantaa näihin valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin liikenne- ja viestintävaliokunta esittää, että talousvaliokunta selvittäisi tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto asiassa.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

LiVL 24/2006 vp — HE 50/2006 vp

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Laukkanen /kesk	Eero Reijonen /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Arto Seppälä /sd
	Saara Karhu /sd	Timo Seppälä /kok
	Marjukka Karttunen /kok	Harry Wallin /sd
	Inkeri Kerola /kesk	Raimo Vistbacka /ps
	Risto Kuisma /sd	vjäs. Reijo Paajanen /kok
	Reino Ojala /sd	Lyly Rajala /kok.
	Erkki Pulliainen /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.