

Asia: VN/21718/2023-TEM-1

Lausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Kuntaliitto ry, Eeva-Riitta Högnäs, johtava juristi

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleiset huomiot

Kuntaliiton näkökulmasta lakiluonnoksessa esitetyt tekniset muutokset ovat pääasiassa kannatettavia. Niistä jokaiseen liittyy kuitenkin tarkasteltavia yksityiskohtia, jotka on hyvä tarkentaa ennen esityksen eteenpäin viemistä. Erityisesti Kuntaliitto ehdottaa Kilpailu- ja kuluttavaviraston selvitysajan pidentämisen uudelleen harkitsemista ja siihen liittyvän ongelman korjaamista muilla keinoilla, kuten ohjaamalla viranomaista aktiivisemmin selvittämään asiaa suullisesti neuvotteluin ja keskusteluin.

Kuntaliitto haluaa nostaa esiin seuraavat yksityiskohtaiset huomiot.

Yksityiskohtaiset huomiot

Velvollisuus käyttää EU vakiolomakkeita (59§)

Lakiluonnoksessa esitetään pykälän ensimmäisessä momentissa yksilöidyn vakiolomakeasetuksen sijaan uuden vakiolomakeasetuksen (2019/1780) implementoimista hankintalakiin. Muutos tehtäisiin teknisenä asetuksen nimen ja järjestysnumeron muutoksena.

Kuntaliitto toteaa muutoksen olevan kannatettava ja tarpeellinen, mutta korostaa vakiolomakkeiden kulkevan eri nimillä uudessa ja aiemmin hankintalain 59 §:ssä tunnistetussa vakiolomakeasetuksessa. Lakiluonnoksessa esitetty tekninen muutos edellyttää muutoksia myös hankintalain 58 §:ään ja 60 §:ään, joissa on lueteltu aiemman vakiolomakeasetuksen (2015/1986) kattamat aiemmat vakiolomakkeet. Vakiolomakkeita on aiemmassa asetuksessa ollut yhteensä 25, kun uuden vakiolomakeasetuksen mukaisia vakiolomakkeita on kuusi. Vakiolomakkeiden nimeämis- ja toimintalogiikka on muuttunut asetusten välillä, joten myös hankintalain lomakeluetteloiden on heijastettava tämä muutos.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan uudessa kolmannessa momentissa valtiovarainministeriölle annettavaksi asetuksenantovaltuus mm. koskien ilmoitettavia tietoja, ilmoittamisessa käytettäviä vakiolomakkeita, ilmoitusten sisältöjä, julkaisemista ja muita hankinnan ilmoittamiseen liittyviä seikkoja, joita hankintadirektiivissä, oikeussuojadirektiivissä ja kansallisesti edellytetään. Kuntaliitto kannattaa muutosta tässä rajatussa teknisessä muodossa, kunhan kaikki varsinainen hankintoihin liittyvä lainsäädäntövalta säilyy kokonaisuutena työ- ja elinkeinoministeriöllä.

Alihankkijoiden poissulkeminen (78 § ja 80 §)

Lakiluonnoksessa on esitetty alihankkijoiden poissulkemisen mekanismi pyrkien selkeyttämään voimassaolevan hankintalain tulkinnanvarausta muotoilua.

Lukiessa pykälää sekä lakiluonnoksen perustelujen muotoilua kokonaisuutena on mahdollista hahmottaa lainsäätäjän tarkoitus säilyttää hankintayksikön harkintavalta päättää tarkistaa tarjoajan tarjouksessaan nimeämiä alihankkijoita koskevat poissulkemisperusteet. Mekanismi ei kuitenkaan yksiselitteisesti ilmene pykälien ehdotetuista muotoiluista. Ongelman muodostaa Kuntaliiton näkemyksen mukaan 78 §:n otsikko "Alihankkijoiden poissulkeminen" sekä pykälän ensimmäisen virkkeen jälkimmäinen lause "[..] onko olemassa perusteita alihankkijoiden poissulkemiseksi". Ilmaisusta voi saada kuvan, että hankintayksikkö päätöksellään sulkisi alihankkijoita pois menettelystä. Tulkinnanvarainen ilmaisu tulisi muuttaa siten, että on selvää, että hankintayksikkö ei hankintamenettelyssään sulje pois alihankkijoita, vaan voi vaatia niiden korvaamista.

Kuntaliitto katsoo, että lainsäätäjän tulisi selkeämmällä ilmaisulla esittää, että hankintayksikkö voi niin harkitessaan tarkastella tarjoajan nimeämiä alihankkijoita ja tarvittaessa vaatia alihankkijan korvaamista. Systematiikka tulisi muotoilla selvästi pykälätasolle, hankintadirektiivien asettamat reunaehdot huomioiden. Muuttamalla pykälän otsikkoa ja ensimmäistä virkettä asia tulisi pelkkää pykälääkin lukevalle selväksi. Esimerkinomaisesti pykälän voisi nimetä ”Alihankkijaa koskeva poissulkuperuste”. Pykälän ensimmäinen virke voisi kuulua esimerkiksi: ”Hankintayksikkö voi 87–89 §:n mukaisesti tarkistaa, koskeeko tarjoajan tarjouksessaan ilmoittamaa alihankkijaa poissulkemisperuste 80 tai 81 §:n nojalla.”

Kuntaliitto kannattaa muutosta, joka selkeyttää hankintalain edellisen muutoksen (HE 244/2020 vp) jälkeen seuranneita käytännön ongelmia alihankkijoita koskevan sääntelyn osalta. On kuitenkin kohtuutonta vaatia pykälän lukijalta lain esitöiden tuntemista ja pykälän sisältöön syventymistä, kun ymmärtämistä voidaan helpottaa kielellisin toimin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle (141 §)

Lakiluonnoksessa ehdotetaan 141 §:n muuttamista siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) olisi mahdollista tehdä esitys markkinaoikeudelle 12 kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.

Kuntaliitto toteaa, että vaikka määräajan pidentäminen on tietyiltä osin perusteltua, tulisi määräajan pituutta kuitenkin harkita hankintayksikön oikeusturvan ja yleisen oikeusvarmuuden näkökulmasta. Lakiluonnoksen perusteluissa ei ole lainkaan arvioitu esityksen vaikutuksia hankintayksiköiden toimintaan. Koska KKV:n esityksen tekeminen ei vielä tarkoita sitä, että hankintasopimuksen tekemisessä olisi kysymys hankintalain vastaisesta tilanteesta, voi tämä pitkä käsittelyaika johtaa kohtuuttomuuksiin hankintayksikön toiminnan järjestämisen ja oikeusturvan näkökulmasta.

Julkisia hankintoja koskevat muutoksenhakuprosessit ovat tällä hetkellä hyvin pitkiä. Asiaan on kiinnitetty painokkaasti huomiota myös pääministeri Orpon hallitusohjelmassa. Esitetty muutos KKV:n tutkinta-ajan pidentämisestä tarkoittaa käytännössä sitä, että hankintayksikkö voisi varmistua hankintasopimuksen lainvoimasta aikaisintaan vasta vuoden kuluttua hankintasopimuksen tekemisestä. Lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon, että tilanteessa, jossa KKV tekisi asiasta esityksen markkinaoikeudelle, tulee asian käsittelyn kokonaisuunaan lisätä markkinaoikeuden käsittelyssä kuluva aika. Markkinaoikeuden käsittelyyn menee käytännössä noin vuosi. Hankintayksiköt joutuisivat siten odottamaan hankkimiaan tuotteita koskevien sopimusten lopullisuuden arvioinnissa ainakin kaksi vuotta. Aika on täysin kohtuuton siihen nähden, että oikeussuojadirektiivissä asetettu määräaika seuraamusten esittämiselle on kuusi kuukautta.

Lakiluonnos ei muuttaisi nykyistä hankintalain sääntelyä siitä, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston aloittavat selvitystoimet katkaisevat vanhenemisajan. Seuraamusten esittämisen määräajan tulisi olla joko tietty enimmäisaika tai selvitystoimien mahdollistavan vanhenemisajan. Näiden toimenpiteiden yhdistäminen johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen.

Näillä perusteilla Kuntaliitto vastustaa määräajan pidentämistä. Nykyistä sääntelyä voidaan pitää riittävänä.

Esitetyn tutkinta-ajan pidentämisen ja hankintayksiköiden oikeusvarmuuden vaarantamisen sijaan on tarpeen tarkastella KKV:n selvitys- ja kuulemiskäytäntöjen tarkoituksenmukaisuutta. Kun selvitystoimet katkaisevat vanhentumisajan, eikä kuuden kuukauden selvitysajan riittävyys ole siltikään ollut varmaa, olisi selvitysajan sijaan aiheellista tarkastella keinoja KKV:lle varmistua esimerkiksi tarvittavan tiedon saannista sen asettamien määräaikojen puitteissa. KKV:n voisi myös ottaa käyttöön tehokkaammin neuvottelut ja keskustelut osapuolten kanssa asian tehokkaammaksi selvittämiseksi.

Muut huomiot

Muuna huomiona Kuntaliitto lausuu rikosrekisteriotteiden sähköistämisen akuutista tarpeesta.

Yksittäisten hankintaprosessien joutuisuutta voitaisiin olennaisesti parantaa mahdollistamalla rikosrekisteriotteiden tarkastaminen sähköisesti. Tätä toimintoa on hankintayksiköissä odotettu jo pitkään, voimassa olevan hankintalain alkumetreiltä, ja Kuntaliitto esittää, että vastuulliset ministeriöt kiirehtisivät asiaa. Kuntaliitto toteaa, että hankintasääntelyllä tulisi yleisellä tasolla pyrkiä mahdollistamaan mahdollisimman sujuva arjen hankintatoiminta. Sähköisten rikosrekisteriotteiden mahdollistaminen säästäisi merkittävästi työaikaa niin hankintayksiköiltä kuin tarjoajilta ja aiheuttaisi tehokkuutta ja näin rahallistakin säästöä.

Valkeinen Tuija
Suomen Kuntaliitto ry - Suomen Kuntaliitto ry, Eeva-Riitta Högnäs, johtava
juristi