

12.9.2024

Dnro MAO/361/2024

Valtiovarainministeriölle

Asia: Lausunto kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamista ja ostolaskujen julkaisemista koskevasta arviomuistiosta

Viite: Lausuntopyyntö 19.6.2024 VN/2588/2024

Valtiovarainministeriö on pyytänyt markkinaoikeudelta lausuntoa kansallisten julkisten hankintojen tietovarannon perustamista ja ostolaskujen julkaisemista koskevasta arviomuistiosta.

Arviomuistiossa kuvataan Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa perustettavaksi esitettyä kansallista tietovarantoa ja ehdotetaan sen rakentamisen, ylläpitämisen ja kehittämisen edellytyksenä olevia toimenpiteitä.

Markkinaoikeus esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

Markkinaoikeudella ei sinänsä ole lausuttavaa itse julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta, eikä myöskään arviomuistioon sisältyvistä julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen taustaa ja tavoitteita sekä teknistä toteuttamista koskevista luvuista.

Markkinaoikeus keskittyy lausunnossaan sen sijaan arviomuistion 4 luvun toimenpide-ehdotuksiin sekä 6 ja 7 lukujen vaikutusten arviointiin.

Arviomuistion 4 luvun toimenpide-ehdotuksissa on esitetty erilaisten avoimuutta lisäävien velvoitteiden asettamista hankinnoissa. Näitä ovat ainakin kilpailutustunnisteen käyttöön ottaminen (muistion sivut 56 ja 57), markkinakartoituksista ilmoittaminen vain tietyllä lomakkeella (sivut 59 ja 60), hankintayksiköistä ilmoittaminen (sivut 60 ja 61), tarjouspyyntöasiakirjojen saatavuuden varmistaminen tarjousajan päättymisen jälkeen (sivu 61), sosiaali- ja terveystalushankinnoista sekä muista erityisistä palveluhankinnoista ilmoittaminen myös kansallisen kynnysarvon alapuolella (sivu 62), parhaan hinta-laatusuhteen vertailuperusteiden ilmoittaminen niin sanotussa rakenteisessa muodossa (sivut 62 ja 63), jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen (sivut 65–69), puitejärjestelyyn perustuvista hankinnoista ilmoittaminen (sivut 69 ja 70) sekä erilaisten sopimustietojen ilmoittaminen (sivut 72 ja 73).

Arviomuistiossa ei ole otettu kantaa siihen, missä säädöksessä tai säädöksissä edellä mainitut lisävelvoitteet asetettaisiin. Mikäli ne ehdotetaan asetettaviksi julkisten hankintojen kilpailutusmenettelyjä koskevassa lainsäädännössä (esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki eli hankintalaki), markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että mainittujen velvoitteiden noudattamisen arvioiminen oikeussuojamenettelyssä kuuluisi tällöin lähtökohtaisesti markkinaoikeuden toimivaltaan ja velvoitteiden laiminlyönnistä olisi mahdollista tietysin edellytyksin määrätä hankintasäännöksissä tarkoitettuja seuraamuksia. Arviomuistiossa ei myöskään ole kuvattu markkinaoikeuden oikeussuojamenettelyjen tai markkinaoikeuden määrättävissä olevien seuraamusten soveltuvuutta tai mahdollisia vaikutuksia ehdotettujen velvoitteiden laiminlyönteihin. Edelleen arviomuistiossa ei ole kuvattu ehdotusten vaikutuksia markkinaoikeuden työhön tai työmääriin. Jos taas lisävelvoitteet asetettaisiin muussa kuin julkisten hankintojen kilpailuttamislainsäädännössä, olisi perusteltua arvioida, miten lisävelvoitteiden laiminlyönnin osalta mahdollinen muutoksenhaku tällöin järjestetään.

Arviomuistiossa esitetään julkisten hankintojen ilmoitusvelvollisuuden laajentamista eräisiin hankintalain kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin ja muihin hankintoihin, joista ei voimassa olevan hankintalainsäädännön mukaan tule julkaista hankintailmoitusta (ehdotus nro 8 (sivu 62), ehdotus nro 11 (sivu 65) ja ehdotus nro 15 (sivu 69)). Voimassa olevassa hankintalainsäädännössä markkinaoikeuden toimivalta hankinta-asioissa on kytketty lähtökohtaisesti hankintalainsäädännössä säädettyihin kynnysarvoihin siten, että kynnysarvot muodostavat markkinaoikeuden toimivallan euromääräisen alarajan. Arviomuistiossa ei ole tältäkin osin

todettu, onko tarkoitus kytkeä markkinaoikeuden toimivalta ja hankintalainsäädännön seuraamukset näiden lain ulkopuolelle jäävien hankintojen ilmoitusvelvoitteiden laiminlyönteihin. Kysymyksellä voi olla suuri merkitys markkinaoikeuden työmäärän kannalta.

Arviomuistiossa ei kuvata sitä, mikä ehdotettujen lisävelvoitteiden suhde on Euroopan unionin julkisten hankintojen ilmoituksia koskevaan lainsäädäntöön. Ilmoitusten sisältöä ja rakennetta ohjataan nykyisin vakiolomakkeiden vahvistamisesta julkisiin hankintoihin liittyvien ilmoitusten julkaisemista varten ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1986 kumoamisesta annetussa komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2019/1780. Markkinaoikeus soveltaa mainitun asetuksen määräyksiä hankinta-asioiden lainkäyttötoiminnassaan. Mikäli ehdotettujen uusien ilmoitusvelvoitteiden noudattamisen arviointi kuuluisi markkinaoikeuden toimivaltaan, on markkinaoikeuden näkemyksen mukaan perusteltua varmistaa, että ehdotetut muutokset ovat yhdenmukaisia komission täytäntöönpanoasetuksen määräysten ja tietojen kanssa.

Markkinaoikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että osassa arviomuistion 4 luvun toimenpide-ehdotuksista jää epäselväksi, asetetaanko velvoite hankintayksikölle vai pikemminkin erilaisia tietovarantoja tai ilmoitusjärjestelmiä ylläpitäville tahoille. Esimerkiksi ehdotuksessa nro 7 (sivu 61) todetaan, että ”hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite toimittaa tarjouspyyntöasiakirjat ja liitteet siten, että asiakirjat olisi saatavilla hankintailmoitukset.fi-palvelusta myös tarjousajan päättymisen jälkeen”. Lisäksi ehdotuksessa nro 9 (sivut 62 ja 63) todetaan, että ”tarjousten vertailuperusteet tulisi ilmoittaa rakenteisessa muodossa hankintailmoituksella”. Tarjouspyynnön säilyttäminen hankintailmoitukset.fi-palvelussa ja hankintailmoituslomakkeen mahdollinen rakenteellinen muoto ovat ainakin markkinaoikeuden käsityksen mukaan tällä hetkellä sitä ylläpitävän tahon, eivätkä hankintayksiköiden, määräysvallassa.

Arviomuistion 4 luvun ehdotuksessa nro 6 (sivu 60) on esitetty, että hankintayksiköille tulisi säätää velvoite ilmoittaa hankintaan osallistuvat hankintayksiköt hankintailmoituksilla. Markkinaoikeus kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että puitejärjestelyä koskevia säännöksiä on muutettu hankintalain muuttamisesta annetulla lailla 499/2021 muun ohella siten, että hankintalain 42 §:n 4 momentin mukaan kaikki puitejärjestelyyn osallistuvat hankintayksiköt tulee ilmaista selkeästi. Myös edellä mainitun komission täytäntöönpanoasetuksen mukaan EU-kynnysarvon ylittävissä hankintailmoituksissa tulee olla muun ohella tiedot hankintamenettelyä toteuttavasta organisaatiosta (täytäntöönpanoasetuksen taulukko 2, tunnus BG-703), joita voi olla myös useita. Arviomuistiosta ei käy ilmi, mitä nimenomaisia lisävelvoitteita on tältä osin tarkoitus asettaa voimassa olevaan hankintalainsäädäntöön nähden.

Arviomuistion 4 luvun ehdotuksessa nro 12 (sivu 66) on esitetty jälki-ilmoittamisen laiminlyönnin sanktioimista nimenomaisella seuraamuksella (”myöhästymis- tai seuraamusmaksu tai muu sanktio”) ja jälki-ilmoittamisen valvontaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tai Valtiokonttorille. Arviomuistiosta ei käy ilmi, onko mainituille viranomaisille tarkoitus luoda toimivalta määrätä itse seuraamuksia vai oikeus esittää seuraamuksen määräämistä

tuomioistuimelle kuten markkinaoikeudelle. Tehtävän allokoimisella on suuri vaikutus seuraamusta määrävän viranomaisen tehtäviin ja työmäärään. Lisäksi eri viranomaisten mahdollisesta työnjaosta on perusteltua säätää selvästi ja johdonmukaisesti, jotta vältetään tehtävien päällekkäisyydet ja ristiriitaisuudet.

Arviomuistion 6 ja 7 luvussa on kuvattu tietovarannon perustamisen sekä toimenpide-ehdotusten ja muiden toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia. Näissä luvuissa ei ole kuitenkaan kuvattu arviomuistion 4 luvun ehdotusten vaikutuksia tuomioistuimiin kuten markkinaoikeuteen. Jos yllä mainittujen lisävelvoitteiden noudattamisen arviointi on tarkoitus antaa markkinaoikeudelle hankintalainsäädännössä säädettyine seuraamusmahdollisuuksineen, on perusteltua sisällyttää ehdotuksiin tältä osin asianmukainen vaikutusten arviointi. Ehdotetuilla lisävelvoitteilla voi olla suuri vaikutus markkinaoikeuteen tehtävien valitusten määrään, ilmoittamisen lainmukaisuuden arvioinnissa huomioon otettaviin oikeuslähteisiin ja arvioinnin luonteeseen sekä markkinaoikeuden työmäärään ja käsittelyaikoihin.

Jussi Karttunen
markkinaoikeuden ylituomari

Markkinaoikeuden lausunnon ovat valmistelleet markkinaoikeuden ylituomari Jussi Karttunen, markkinaoikeustuomari Markus Ukkola ja kansliapäällikkö Karri Tolttila.