

Asia: VN/20245/2021

## **Lausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Digi- ja väestötietovirastolta lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista (VN/20245/2021).

Yleistä

Digi- ja väestötietovirasto katsoo, että hankintalain muutosehdotukset ovat periaatteiltaan kannatettavia, mutta ehdotetut säännökset eivät todennäköisestikään käytännössä tulisi toteuttamaan niiden taustalla olevia tavoitteita.

Huomionarvoista on, että muutosehdotukset tulisivat merkittävästi lisäämään hankintayksiköiden sekä tarjoajien hallinnollista taakkaa, jota päinvastaisesti tulisi pyrkiä vähentämään. Muutosehdotusten myötä hallinnollinen taakka lisääntyisi sekä hankintayksiköillä että tarjoajilla ja tämä voisi vaikuttaa olennaisesti mm. tarjoajien – etenkin pk-yritykset – edellytyksiin osallistua tarjouskilpailuihin, joka tarkoittaisi käytännössä kilpailun kaventumista ja julkisten hankintojen markkinoiden siirtymistä yhä enemmän isojen yritysten haltuun.

Lakiehdotuksessa ei juurikaan ole arvioitu vaikutuksia hankintayksiköiden ja tarjoajien hallinnolliseen taakkaan. Erityisesti alihankkijoiden rikosrekisteriotteiden tarkastaminen lisäisi tarjouskilpailuihin sisältyvää hallinnollista työtä merkittävästi ja aiheuttaisi suoranaisia käytännön ongelmia etenkin ulkomaalaisten yritysten osalta, joilla rikosrekisteriotteiden saamiseen sisältyy haasteita. Samoin

hankintojen kaksikielisyyteen liittyvä vaatimus olisi merkittävä hallinnollinen taakka etenkin kaksikielisille viranomaisille, jos hankintailmoitukset ja mahdollisesti muutkin hankinta-asiakirjat tulisi aina olla saatavilla kaksikielisesti.

Luonnoksessa ehdotetut säännökset, huomioiden niiden sanamuotoilut, ovat monilta osin tulkinnallisia, epäloogisia perustelujen kanssa ja lakiteknisesti ristiriitaisia voimassa olevien säännösten kanssa. Ehdotettuja säännösmuutoksia, mukaan lukien niitä koskevat perustelutekstit, tulisi tarkentaa ja tarkastella yksityiskohtaisemmin niiden suhdetta muihin hankintalain säännöksiin sekä myös hankintoja koskeviin direktiiveihin nähden.

Digi- ja väestötietoviraston huomioita muutosehdotuksista:

Lain tavoitteet

Lain tavoitteita koskevaan 2 §:n 1 momenttiin on tarkoitus lisätä uusi käsite ”ympäristöystävällisyys”, joka on jo nykyisen hankintalain 2.1 ja 2.2 §:ssä huomioituna, mutta muotoiltuna vain eri termein.

Muutoksella ei ole hankintayksiköille lisäarvoa ja ylipäättään käsitteenä termi ”ympäristöystävällinen” on moniulotteinen ja tulkinnallinen. Ympäristönäkökulmia on toki hyvä tuoda esiin hankintojen yhteydessä, mutta ensisijaisesti tämä tulisi tehdä muilla keinoin kuin hankintalakia muuttamalla, kuten esimerkiksi neuvonnan ja ohjeistuksen kautta tai asettamalla tuotteille ja palveluille ympäristöystävällisyyteen liittyviä vaatimuksia muussa lainsäädännössä.

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Lakiluonnoksen 60 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hankintailmoituksen julkaisemisesta kielilaisa säädetyn mukaisesti. Pykäläehdotuksen ja siihen liittyvien perustelujen välillä on olennaisia ristiriitoja, jolloin ehdotetun säännöksen tarkoitus jää epäselväksi. Mikäli kuitenkin säännöksellä tarkoitetaan sitä, että mm. valtakunnallisesti toimivan kaksikielisen viranomaisen tulisi aina julkaista hankintailmoitukset sekä suomen että ruotsin kielellä, lisäisi menettely merkittävästi hankintojen hallinnollista työtä sekä lisäisi mm. käännöskustannuksia.

Lakiluonnoksen 60 §:ää koskevissa perusteluissa on mainittu, että:

”Lisäksi pykälän 1 ja 2 momentteja selkeytettäisiin siten, että hankintayksikön tulisi julkaista hankintailmoitus joko pelkästään suomenkielisenä tai ruotsinkielisenä taikka samanaikaisesti sekä

suomen-, että ruotsinkielisenä sen mukaisesti, mitä kielilaisissa säädetään. Velvollisuus kielilain noudattamiseen hankinnoista ilmoittamisessa sekä hankintamenettelyssä määräytyisi kielilain mukaisesti.”

Edellä mainittujen perustelujen sanamuodosta voi ymmärtää, että hankintayksiköllä olisi velvollisuus kielilain noudattamiseen sekä hankinnoista ilmoittamisen yhteydessä että koko hankintamenettelyssä. Hankintamenettelyllä on perinteisesti tarkoitettu koko hankintaprosessia aina hankintailmoituksen julkaisusta hankintasopimuksen allekirjoitukseen asti. Mikäli hankintayksiköllä olisi velvollisuus noudattaa kielilakia koko hankintamenettelyn ajan, tarkoittaisi tämä kaksikielisen viranomaisen osalta kaikkien hankinta-asiakirjojen laatimista kaksikielisesti, joka lisäisi merkittävästi hallinnollista taakkaa, hidastuttaisi olennaisesti hankintamenettelyä, lisäisi oikeudellista epävarmuutta liittyen kieliversioiden eriävyyksiin sekä lisäisi käännöskustannuksia.

Lakiluonnoksen johdannossa viitataan Julkisten hankintojen neuvontayksikön (JHNY) teettämään kyselyyn, johon perustuen on mainittu mm., että:

”Tarjoajaehdokkaat jäävät kyselyn vastausten perusteella erittäin harvoin pois kilpailutuksesta vain sen vuoksi, että hankinta-asiakirjat ovat yksikielisiä. Selvityksen mukaan tarjoajat eivät ole myöskään kokeneet, että hankintalain säännökset estäisivät niitä nauttimasta kielilain mukaisista oikeuksistaan.”

JHNY:n kyselyn perusteella hankinta-asiakirjojen yksikielisyyttä ei ole koettu ongelmaksi hankintamenettelyissä.

Lakiluonnoksen 60 §:ssä esitettyä ei voi pitää kannatettavana. Hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ei tulisi lisätä tarpeettomilla kielisyyteen liittyvillä säännöksillä. Hankintayksiköille tulee jättää omaa liikkumavaraa ja harkintavaltaa kielivalintojen suhteen. Tarjouskilpailut on tarvittaessa pystyttävä järjestämään esim. täysin englannin kielellä, mikäli hankinta on sen luonteinen, ettei Suomesta löydy potentiaalisia tarjoajia. Kielilain vaatimuksia ei tulisi ulottaa hankintoihin velvoittavana, vaan hankintayksiköiden tilannekohtainen harkintavalta tarjouskilpailussa käytettävän kieleen tulee säilyttää entisenään.

Alihankkijoiden poissulkeminen

Ehdotetut säännökset jättävät osin epäselväksi, tulisiko kaikilta alihankkijoilta tarkastaa rikosrekisteriotteet eli ns. hankintamenettelyotteet. Esityksessä alihankkijan käsitettä ei myöskään ole määritelty tarkemmin, joten esitys jättää epäselväksi minkä tyyppiisiin alihankkijoihin selvitysvelvoite ulottuisi (voimavara-alihankkija vai joku muu palveluun liitännäinen alihankkija). Mikäli hankintamenettelyotteiden tarkastamisvelvollisuus ulottuisi kaikkiin alihankkijoihin, eikä tätä pystytä tekemään sähköisesti kuten tilanne on tällä hetkellä, hankintayksiköiden hallinnollinen

taakka lisääntyisi erittäin merkittävästi, joka hidastuttaisi olennaisesti etenkin hankintaprosessien loppupäätä, koska hankintasopimuksen allekirjoittaminen edellyttää hankintamenettelyotteiden tarkastamista. Arkaluontoisia otteita ei tällä hetkellä ole mahdollista tarkastaa sähköisin menetelmin, josta aiheutuu jo tälläkin hetkellä merkittäviä ongelmia ja taakkaa hankintayksikölle. Mikäli tarkastusvelvollisuus ulotettaisiin kaikkiin alihankkijoihin ulkomaita myöten, joita suurissa hankinnoissa voi olla kymmeniä, hallinnollinen taakka kasvaisi ja hankintamenettelyt viivästyisivät olennaisesti hankintayksiköiden osalta.

Esityksessä ei ole mainintoja rikosrekisteriotteiden sähköisen tarkastamiseen liittyen, joka olisi tarpeellinen uudistus ja joka vähentäisi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa sekä lyhentäisi hankintaprosesseja. Esimerkiksi Talousvaliokunta on todennut aiemmassa mietinnössään (TaVM 12/2021 vp - HE 244/2020 vp), että:

”Nykyisen paperimuotoon sidotun tarkastamisprosessin on katsottu aiheuttavan tehottomuutta ja tarpeettomia kustannuksia. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyihin arvioihin siitä, että sekä hankintayksiköiden että tarjoajien kannalta on tärkeää, että asiaa koskeva säädösvalmistelu toteutettaisiin mahdollisimman pian.”

Alihankkijoihin sisältyvää pakollisten poissulkemisperusteiden selvittämistä siinä muodossa, kun se on luonnoksessa esitetty, ei voi pitää kannatettavana muutoksena eikä varsinkaan nykytilanteessa, jossa rikosrekisteriotteita ja niiden sisältämiä tietoja ei ole mahdollista tarkastaa sähköisin menetelmin.

Ympäristörikosten lisääminen pakollisiksi poissulkuperusteiksi

Lakiehdotuksessa ehdotetaan pakollisten poissulkuperusteiden luetteloon lisättäviksi törkeä ympäristön turmeleminen sekä luonnonsuojelurikos. Ehdotus on sinänsä kannatettava, mutta se voi olla ongelmallinen ulkomaalaisten tarjoajien osalta, joilta ei välttämättä ole saatavissa sellaista todistusta/selvitystä, josta asian voisi luotettavasti varmentaa.

Huomionarvoista myös, että hankintalain 81 §:n harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet jo sinänsä mahdollistavat tarjoajien pois sulkemisen kilpailusta, jos tarjoaja on syyllistynyt ympäristörikoksiin tai on muutoin toiminut epä-ammattimaisesti ja hankintayksikkö voi näyttää sen toteen. Näin ollen uusien rikosnimikkeiden lisääminen pakollisten poissulkemisperusteiden kategoriaan ei välttämättä tuo minkäänlaista lisäarvoa hankintayksikölle vaan voi lähinnä aiheuttaa ongelmia ulkomaalaisten yritysten taustojen selvittämisen yhteydessä, joka tehdään paperien perusteella, koska sähköistä tarkastamistapaa ei ole mahdollista käyttää nykysääntelyn nojalla.

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaa koskeva hankintalain säännös on jo nyky muodossaan laatua korostava. Ehdotetun säännöksen tarkentaminen ei tuo asiaan lisäarvoa, joten säännöksen muuttaminen on tarpeetonta.

Hankintaa koskeva päätös

Ehdotetun säännöksen mukaan hankintayksikön on esitettävä hankintaa koskevassa päätöksessä, miten hankinnassa on huomioitu laatuun liittyvät vaatimukset.

Muutosehdotus lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa eikä se tuo nykyiseen sääntelyyn lisäarvoa. Mikäli hankintayksikkö käyttää valintaperusteena halvinta hintaa (muissa kuin tavarahankinnoissa) hankintayksikön tulee jo nyky sääntelyn nojalla kuvata asia hankinta-asiakirjoissa ja kertoa miten laatu on huomioitu hankinnan ehdoissa.

Jalonen Aino  
Digi- ja väestötietovirasto

Kontkanen Juha  
Digi- ja väestötietovirasto