Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Vastine

28.11.2022

VN/17/2022
VN/17/2022-TEM-149

Eduskunta
Talousvaliokunta

Vastine talousvaliokunnan saamiin lausuntoihin hallituksen esityksestä edus-kunnalle laiksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain muuttamisesta, HE 115/2022 vp.

Yhteenveto

Eduskunnalle on 25.8.2022 annettu hallituksen esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016, jäljempänä hankintalaki), vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1398/2016, jäljempänä erityisalojen hankintalaki) sekä rikosrekisterilain (770/1993) 6 b §:ää siten, että muutoksissa huomioidaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyvät tavoitteet. Muutoksilla parannetaan julkisten hankintojen laatua ja hankintojen vastuullisuutta. Lisäksi selkeytetään hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia alihankkijoihin kohdistuvista pakollisista poissulkemisperusteista ja huomioidaan Euroopan unionin lainsäädännön hankintojen ilmoittamista koskevat muutokset. Lisäksi ehdotuksessa esitetään muutettavaksi myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintavalvontaa koskevaa määräaikaa.

Talousvaliokunta kuuli 16.11.2022 esittelevää ministeriötä sekä kahdeksaa muuta tahoa. Työ- ja elinkeinoministeriön (jäljempänä TEM) edustaja toimitti valiokunnalle 15.11.2022 kirjallisen lausunnon sekä ppt –esityksen.

Talousvaliokunta vastaanotti kuulemisen yhteydessä yhteensä 19 kirjallista lausuntoa. TEM:n näkemyksen mukaan lausunnot eivät anna aihetta ehdottaa muokkauksia eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen.

Huoltovarmuus osaksi hankintalain tavoitteita

Useat lausunnon antajat esittivät, että muutoksen taustalla olevat tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia, mutta ehdotetut muutokset eivät ole riittäviä. Eräiden lausunnonantajien mukaan huoltovarmuus tulisi lisätä lain tavoitepykälään taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyyden lisäksi.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	 Aleksanterinkatu 4 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001	 09 1606 2160 +358 9 1606 2160	 kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Valtioneuvosto antoi 15.9.2022 eduskunnalle huoltovarmuusselonteon (VNS 8/2022 vp). Selonteossa todetaan muun muassa, että kokonaisvaltaista varautumista ja huoltovarmuuden vahvistamista on syytä tukea järjestelmällisesti myös julkisilla hankinnoilla. Selvitetään tarve ja mahdollisuudet uudistaa yleistä julkisten hankintojen sääntelyä EU-sääntelyn puitteissa siten, että huoltovarmuustarpeet tulevat riittävästi huomioiduiksi. Huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun yhteydessä arvioidaan esimerkiksi, voidaanko julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia (1531/2011) muuttaa siten, että siinä huomioitaisiin huoltovarmuusperusteisten hankintojen erityispiirteet.

Vastineenaan TEM toteaa, että kansalliset hankintalait asettavat kilpailuttamisenmenettelytapasäännökset tarjouspyynnön julkaisemisesta hankintasopimuksen tekemiseen. Hankinnan kohteelle asettuja vaatimuksia ohjaavat kulloinenkin substanssilainsäädäntö sekä tätä täsmentävät määräykset ja ohjeet. Kansalliset hankintalait perustuvat EU hankintadirektiiveihin ja ovat jäsenmaita velvoittavia. Direktiivien lähtökohtana ovat eurooppalaiset sisämarkkinat ja tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus sekä tarjoajien yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu. Direktiivien ollessa monelta osin jäsenvaltiota velvoittavia, ei kansallisesti ole mahdollista säätää direktiiveistä poikkeavasti. Paikallisuutta suosivaa vaatimusta on perinteisesti perusteltu huoltovarmuusnäkökulmasta. EU sääntely ei kuitenkaan tällaista mahdollista. Lisäksi TEM toteaa, että antajien esittämiä huoltovarmuushuomioita voidaan edistää myös jo olemassa olevan lainsäädännön keinoin hankintayksiköille suunnatuilla ohjeilla esimerkiksi Hankinta-Suomi toimenpideohjelman puitteissa.

Hankintojen vastuullisuus ja harmaan talouden torjunta

Useammassa lausunnossa oli kannatettu alihankkijoiden poissulkemista koskevaa muutosehdotusta. Huoltovarmuuskeskus tuo lausunnossaan esille hankintalain 78 §:n ja erityisalojen hankintalain 82 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa olevan virheen, jossa tulisi viitata tarjoajan sijaan alihankkijaan. TEM yhtyy Huoltovarmuuskeskuksen näkemykseen siitä, että yksityiskohtaisten perustelujen tulisi kuulua siten, että pykälässä selkeytettäisiin alihankkijoiden poissulkemista silloin, kun *alihankkijaan* kohdistuu pakollinen tai harkinnanvarainen poissulkemisperuste.

Korkein hallinto-oikeus tuo lausunnossaan esille ristiriidan pakollisten ja harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden ajallisen soveltamisen osalta. KHO esittää, että ehdotettuja 80 § 2 momentin mukaisia ympäristörikoksia koskeva soveltamisajan tulisi direktiivistä johtuen olla kolme vuotta eikä viisi vuotta kuten 80 § 1 momentissa mainittujen rikosten osalta.

TEM toteaa, että hankintalain 80 §:n 2 momentissa luetelluissa törkeissä ympäristörikoksissa on kyse vakavuusasteeltaan 80 § 1:n vastaavista rikoksista. 2 momenttiin ehdotettavat törkeä ympäristön turmeleminen ja törkeä luonnonsuojelurikos osoittavat talouden toimijan piittaamattomuutta ympäristöä ja yhteiskuntaa kohtaan. Lisäksi mainittujen rikosten teonkuvaus mahdollistaa kohtuuttoman edun saamisen talouden toimijalle ja on näin verrattavissa korruptiota vastaavaan rikokseen. Törkeitä ympäristörikoksia koskeva ehdotus vastaa voimassa olevan hankintalain työrikoksia koskevaa poissulkemisperustetta ja näissä on kyse niin ikää hankintadirektiivin 57 artiklan 4 kohdassa mainituista harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista, jotka kansallisesti on otettu osaksi tarjoajien pakollisia poissulkemisperusteita. Komissio on arvioinut nykyisten hankintadirektiivien kansallisen täytäntöönpanon myös Suomen osalta ja tässä arvioinnissa katsonut, että hankintalain 80 § 2 ja 5 momentti ovat hankintadirektiivin mukaiset. TEM katsoo, että hallituksen esitystä ei ole tarpeen lähteä muuttamaan tältä osin.

Hankintojen laatu

Useassa lausunnossa oli kritisoitu hankintojen laatua koskevia muutosehdotuksia. Lausuntojen mukaan ehdotuksessa oleva tarjousten valintaperusteissa käytettävistä terminologiasta eroaa voimassa olevan hankintalain ja direktiivien sanamuodosta ja on näin omiaan lisäämään haasteita käytännön hankintatoimessa. Lisäksi lausunnon antajien näkemyksen mukaan 123 §:n hankintapäätöstä koskeva muutos toteutuu jo nyt hankintakertomusta koskevassa hankintalain 124 §:ssä.

Lausuntonaan TEM toteaa, että laadun edistäminen julkisissa hankinnoissa on ollut hallitusohjemassa keskeinen tavoite julkisten hankintojen kehittämiselle. Voimassa olevan hankintalaki mahdollistaa laadun huomioimisen monin eri tavoin ja harkintavalta yksittäisen hankinnan osalta on hankintayksiköllä.

Hankintalakiin tehtävällä muutoksella kannustetaan hankintayksiköitä lisäämään laatua julkisissa hankinnoissa. TEM katsoo, että ehdotettujen kokonaistaloudellista edullisuutta koskevien hankintalain pykälien 93 §, 106 § ja 122 § sekä erityisalojen hankintalain 91 § ja 113 § muotoilu toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita edistää laatua julkisissa hankinnoissa. TEM kuitenkin toteaa, että mikäli talousvaliokunta katsoo, että pykäläehdotuksen sanamuoto ”hinnaltaan *edullisin* tarjous*”* on omiaan aiheuttamaan sekaannusta käytännön hankintatoimessa, olisi sanamuoto mahdollista muuttaa muotoon ”hinnaltaan *halvin* tarjous”, jolloin se vastaisi nimenomaista hankintadirektiivien sanamuotoa.

Hankintalain 123 § hankintapäätöstä koskevalla muutosehdotuksella on informatiivinen tavoite lisätä eri tahojen kuten kuntalaisten ja loppukäyttäjien tietoisuutta laadun toteutumisesta kulloisessakin hankinnassa. Hankintakertomusta koskevan 124 § 4 kohdan mukaan hankintayksikön on, silloin kun kyse on EU-kynnysarvot ylittävästä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävästä liitteen E palveluhankinnan hankintasopimuksesta, puitejärjestelystä, puitejärjestelyyn perustuvasta tai dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta koskevassa hankinnasta, kuvatta perusteet halvimman hinnan käyttämiseen ainoana perusteena kokonaistaloudellista edullisuutta arvioitaessa. Lainkohdan mukaan hankintayksikkö voi toteuttaa velvoitteen hankintakertomuksen lisäksi tarjouspyynnössä, hankintapäätöksessä taikka jälki-ilmoituksella. Hankintalain 93 § kokonaistaloudellista edullisuutta koskevan pykälässä perusteluvelvollisuus rajoitetaan palveluhankintoihin.

TEM katsoo, että hankintapäätöstä koskevalla muutosehdotuksella lisätään ymmärrystä laadun toteutumisesta julkisissa hankinnoissa ja tehdään menettelystä läpinäkyvämpää. 124 § hankintakertomusta koskeva velvoite perustuu hankintadirektiivin 84 artiklaan ja kattaa nain ollen ainoastaan osan hankintamenettelyistä. Verovarojen vastuullinen käyttö ja avoimuus laadun huomioimisessa on kuitenkin tarkoituksenmukaista tavarahankintojen lisäksi myös kansallisissa hankinnoissa sekä pienhankinnoissa, joissa hankinnan arvo voi nousta merkittäväksi.

Hankintojen ilmoittaminen

Talousvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa on tuotu esille kielellisten oikeuksien toteutuminen kansallisista hankinnoista ilmoitettaessa.

Ehdotettu muutos mahdollistaa kansallisten hankintailmoitusten julkaisemisen sekä suomen- että ruotsinkielellä. Yksityiskohtaisissa perustelujen mukaan viranomaisten tulee kuitenkin noudattaa kielilain 32 §:n 3 momentin toista virkettä, jonka mukaan viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Lausuntonaan TEM toteaa, että ehdotettu muutos mahdollistaa kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen. Lainkirjoittajan oppaan mukaan tilanteessa, jossa yleislaista ei poiketa, yleislakiin ei yleensä viitata eikä yleislain säännöksiä tule erityislaissa toistaa. TEM katsoo, että hallituksen esitystä ei ole tarpeen lähteä muuttamaan tältä osin vaan tilannetta voitaisiin selkeyttää hankintayksiköille suunnatuilla ohjeilla.

Valtionvarainministeriö esittää lausunnossaan, että hankintalain 59 §:n 3 momentissa ehdotetun asetuksenantovaltuuden sijasta valtionvarainministeriölle annettaisiin määräyksenantovaltuus saattaa EU:n komission hankintojen ilmoittamista koskevan EU vakiolomakkeiden täytäntöönpanoasetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Uusi vakiolomakeasetus mahdollistaa jäsenmaiden itsensä ratkaista, mitkä vapaaehtoiseksi asetetusta tietokentistä otetaan kansallisesti osaksi hankintojen ilmoittamista koskevia lomakkeita. Uuden vakiolomakeasetuksen tavoitteena on vastata EU hankintojen ilmoittamiseen kohdistuvaan muutostarpeeseen dynaamisesti. EU tasolla tapahtuvat muutokset edellyttävä siten muutoksia myös kansallisella tasolla.

Valtionvarainministeriö vastaa Suomessa hankintojen ilmoittamista koskevasta HILMA –järjestelmästä sekä järjestelmän integraatiosta eurooppalaisen hankintojen sähköisen ilmoitusjärjestelmä TED:iin. Lisäksi Suomessa on käytössä kaupallisia kilpailutusjärjestelmiä, joiden tulee olla yhteensopivia kansallisen HILMA järjestelmän kanssa.

Lausuntonaan TEM toteaa, että mikäli talousvaliokunta katsoo, että hankintojen ilmoittamista koskevan vakiolomakeasetuksen kansallinen täytäntöönpano voitaisiin toteuttaa valtiovarainministeriön määräyksellä, voitaisiin hankintalain 59 § 3 momenttia sekä erityisalojen hankintalain 60 § 3 momenttia muuttaa valtiovarainministeriön ehdottamalla tavalla.

Laati: Johtava asiantuntija Riikka Hietanen