Valiokunnan lausunto PeVL 15/2019 vp– HE 47/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta (HE 47/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Hannu Koivurinta, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Riikka Hietanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa todetaan, että esityksessä on arvioitu Hanselille annettavia tehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Esityksessä katsotaan, että Hanse-

lille annettavat tehtävät ovat luonteeltaan teknisiä ylläpitotehtäviä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä eivätkä tarkoita julkisen hallintotehtävän hoitamista. Esityksessä katsotaan, että lakiesitys voidaan käsitellä normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä.

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Talousvaliokunta on 25.10.2019 päättänyt pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä HE 47/2019 vp.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia (jäljempänä myös Hansel-laki tai lakiehdotus). Hansel Oy kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalaan, ja valtiovarainministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta. Yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja ja hankintojen tukitoimintoja sekä hankintatoimeen liittyviä asiantuntija- ja kehittämispalveluja. Yhtiölle ehdotetaan nyt muun muassa annettavaksi uusi tehtävä tuottaa hankintatiedon käsittely- ja analysointipalveluja ja näihin liittyviä teknisiä ratkaisuja. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös yhtiön tiedonsaantioikeudesta, tietojen luovuttamisesta ja niiden käyttämisestä.

Nykyisen Hansel-lain säätämiseen johtanut hallituksen esitys ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, eikä yhtiön tehtäviä ole lakiin sittemmin ehdotettujen muutostenkaan yhteydessä tarkasteltu perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunta pitää siten nyt ehdotetun lakiehdotuksen valtiosääntöisen arvion kannalta välttämättömänä arvioida yhtiön tehtäviä laajemminkin.

Arviointia perustuslain 124 §:n kannalta

Hallituksen esityksessä (s. 12) katsotaan, että Hansel Oy:lle annettavaksi nyt ehdotetut tehtävät ovat luonteeltaan teknisiä ylläpitotehtäviä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä eivätkä tarkoita julkisen hallintotehtävän hoitamista. Esityksen perustelujen mukaan järjestelmän kehittämiseen ja toiminnallisuuksiin liittyvät päätökset tehtäisiin valtiovarainministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriö ohjaisi ja valvoisi sitä, että järjestelmä täyttää hankintalainsäädännön vaatimukset.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien

siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 2/I). Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifioinnissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiassa etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

Hansel Oy:n tehtävät liittyvät julkisten hankintojen toteuttamiseen. Yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja. Valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:ssä säädetään valtion talousarviotalouden piirissä olevien virastojen ja laitosten hankinnoista ja velvollisuudesta toteuttaa hankinnat yhteishankintasopimuksia käyttäen. Lisäksi Hansel tuottaa asiakkailleen erilaisia tuki- ja asiantuntijapalveluita. Yhteishankittavien tuotteiden ja palveluiden määrä on hallituksen esityksen (s. 5) mukaan ollut vuonna 2018 lähes 900 miljoonaa euroa.

Valtion ja kuntien viranomaisilla ja muilla hankintayksiköillä on lakiin perustuva velvollisuus kilpailuttaa hankintansa. Toimiessaan yhteishankintayksikkönä Hansel Oy osallistuu julkisten hankintojen toteuttamiseen asiakkaidensa, kuten valtion ja kuntien, puolesta. Hankintamenettelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja säännellään laissa yksityiskohtaisesti. Hanselin tehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen. Nyt ehdotettavilla säännöksillä lakiin lisättäisiin säännökset hankintatiedon käsittelyyn liittyvästä viranomaisen tiedonsaantioikeuteen rinnastuvasta salassapitosäännökset sivuuttavasta tietojensaantioikeudesta. Lisäksi Hansel Oy:n tehtävillä on merkitystä julkisyhteisöjen varojen käytön kannalta. Vaikka hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, perustuslakivaliokunnan mielestä Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet. Lisäksi Hanselilla jo olevia ja sille ehdotettuja asiantuntija- ja tukitehtäviä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voi kokonaisuutena kuvata sillä tavoin teknisiksi, ettei niissäkin olisi osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Olemassaolevien ja nyt ehdotettujen tehtävien osoittamiselle Hansel Oy:lle ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun tarkoituksenmukaisuusedellytykseen liittyvää estettä. Merkitystä tältä kannalta on yhtiön erityisasiantuntemuksella (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I) ja hankintatoimen tehokkaaseen järjestämiseen liittyvillä näkökohdilla (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II, PeVL 11/2006 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 16/2016 vp, s. 2—3, PeVL 8/2014 vp, s. 5/I). Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Viittaukset ovat kuitenkin tarpeen, jos lakien sovellettavuudesta on muuten epäselvyyttä. Jos viitaukset ovat tarpeellisia, on niiden oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattavia (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Talousvaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arvioida viittausten tarpeellisuutta.

Tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen 3 a §:ssä säädetään tiedonsaantioikeudesta. Sen 1 momentin mukaan valtionhallinnon virastojen ja laitosten, valtion liikelaitosten sekä valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen, eduskunnan sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivien yksiköiden on luovutettava yhtiölle salassapitosäännösten estämättä hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät tiedot hankintamääristä, hinnoista, hankintasuunnitelmista, laskutuksesta, tilauksista, toimittajista, tarjouspyynnöistä, tarjousten lukumääristä, hankintapäätöksistä ja muut vastaavat kilpailutuksia koskevat tiedot. Tietojen luovutusvelvollisuus ei kuitenkaan koske viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5, 7, 8, 9, 10 ja 11 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Säännöksessä tiedonluovutusvelvollisuus säädetään myös eduskunnalle. Suomen valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvat Suomen valtiojärjestyksen rakentuminen edustuksellisen demokratian varaan ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä. Nämä periaatteet on johdettu perustuslain 2 §:n 1 momentin säännöksestä, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Tämä ilmenee nimenomaisesti myös perustuslakiuudistuksen perusteluista (HE 1/1998 vp, s. 73). Eduskuntaa ei siten voi tavallisella lailla velvoittaa luovuttamaan tietoja osakeyhtiölle (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 10—11). Säännöksen muuttaminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Säännöksen tarkoituksena lienee luetteloida julkisista hankinnoista annetun lain mukaiset hankintayksiköt. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen velvollisuus tietojen luovuttamiseen voidaan perustuslain estämättä kohdistaa eduskunnan hallintoon esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetyn laajuisena (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 6/II).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena ei ole, että yhtiölle luovutetaan tai että se käsittelisi henkilötietoja (esim. s. 11). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perusteluissa esitetty henkilötietojen käsittelyä koskeva rajaus on syytä kirjata säännökseen. Säännökselle perusteluissa esitetyt henkilötietojen käsittelyyn liittyvät rajaukset huomioiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä ei voi pitää välttämättömänä. Arkaluonteiset henkilötiedot on rajattava säädösperustaisesti tiedonsaantioikeuden piiristä. Tällainen rajaus on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Talousvaliokunnan on lisäksi tarkkaan arvioitava, edellyttääkö EU:n yleinen tietosuoja-asetus vastaavanlaista rajausta muidenkin henkilötietojen osalta tilanteessa, jossa sääntelyn tarkoituksena ei ole mahdollistaa henkilötietojen käsittelyä.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä painottanut toistuvasti, että kyse on muun ohella siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunnan mielestä yksityisoikeudellisessa muodossa toimivan osakeyhtiön hyväksi ehdotetun kaltainen laaja viranomaiseen kohdistuva tietojenluovutusvelvollisuus salassapitosäännösten estämättä on verraten poikkeuksellinen ratkaisu. Talousvaliokunnan on perustuslaista johtuvista syistä harkittava, voidaanko 3 a §:n 1 momentin sääntely laatia ehdotetun 2 momentin tavoin oikeudeksi luovuttaa tietoja yhtiölle mainitussa tarkoituksessa, mikä jättäisi viranomaisille harkintavaltaa päätettäessä tietojen luovuttamisesta.

Muita seikkoja

Hankintalain 60 §:stä ehdotetaan poistettavaksi maininta hankintailmoitusjärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä koskevien tehtävien kuulumisesta työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle. Perustelujen mukaan säännöksen voimaantultua järjestelmän ylläpito ja kehittäminen siirtyisi valtiovarainministeriölle, joka antaisi tehtävän edelleen Hansel Oy:lle. Järjestelyn todetaan vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön välistä sopimusta. Hankintajärjestelmän ylläpito- ja kehittämistehtävien kuulumisesta valtiovarainministeriön vastuulle on perusteltua ottaa hankintalakiin nimenomainen säännös, jollei tämä johdu muusta lainsäädännöstä.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2019 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen virkavastuusääntelystä ja 3 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 28.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala