

15.2.2021

Dnro H 00025/21

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Viite: Pyyntö kirjallisesta asiantuntijanlausunnosta 4.2.2021

Lausuntopyynnössä on lakivaliokunnan keskeisiksi teemoiksi ja aiheiksi mainittu oikeusturva ja muutoksenhaku, virkavastuu sekä oikeusministeriön hallinnonalan lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat lakiehdotukset. Markkinaoikeus esittää lausuntonaan edellä mainittu huomioon ottaen kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotetun uudistuksen vaikutukset markkinaoikeuteen

Hallituksen esityksen tuomioistuinvaikutuksia koskevassa osuudessa on todettu muun ohella, että uudistus voisi lisätä markkinaoikeuteen tulevien hankinta-asioiden määriä ehdotuksen ostopalveluja koskevan sääntelyn vuoksi, mutta että vaikutusta on kuitenkin etukäteen vaikea tarkasti arvioida (s. 348). Markkinaoikeus katsoo tuomioistuinviraston sosiaali- ja terveysministeriölle 25.9.2020 antaman lausunnon mukaisesti, että uudistuksella on todennäköisesti vaikutuksia markkinaoikeuden työmäärään ja että erityisesti julkisia hankintoja koskevat valitukset tulevat todennäköisesti lisääntymään.

Vaikka uudistuksen yhteydessä on todennäköistä, että vuosittain tehtävien sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien julkisten hankintojen lukumäärä vähenisi, koska hankkijoita olisi vähemmän, on kuitenkin oletettavissa, että vastaisuudessa lähtökohtaisesti kaikki sosiaali- ja terveysalan hankinnat

ylittävät julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) säädetyn kynnysarvon ja niistä tehdyt valitukset kuuluvat siten markkinaoikeuden toimivaltaan. Lisäksi se, että hankinnat olisivat vastaisuudessa entistä suurempia rahamäärältään, lisääisi todennäköisesti eivaltuiksi tulleiden tarjoajien valituksia hankintapäätöksistä, koska tilaisuuksia voittaa tarjouskilpailuja olisi aiempaa vähemmän.

Uudistus voi myös luoda sellaisia hallinnon rakenteita, jotka lisäävät hankintalainsäädäntöön liittyviä ongelmatilanteita ja tulkintakysymyksiä hankinnoissa nykyiseen verrattuna. Markkinaoikeudessa saatetaan tältä osin joutua arvioimaan, onko hyvinvointialueiden kilpailutettava sosiaali- ja terveystalvueluihin liittyvät ostonsa toisilta hyvinvointialueilta, muilta julkishallinnon yksiköiltä tai näiden määräysvallassa olevilta oikeushenkilöiltä, vai voiko järjestelyt jättää kilpailuttamatta esimerkiksi toimivallan siirtoa, julkisyhteisöjen yhteistyötä tai julkisyhteisöjen ns. sidosyksikkösuhdetta koskevien oikeusohjeiden vuoksi. Myös lakiesityksen keskeisiin ehdotuksiin sisältyvä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille voi johtaa valituksiin, jotka koskevat siirron hankintalain mukaisuutta. Lakiesityksellä ei sen sijaan näyttäisi olevan vaikutusta markkinaoikeuden työmäärään muutoksenhakuun oikeutettujen osalta, sillä hallituksen esityksessä ei ehdoteta hankintalainsäädäntöön perustuvan valitusoikeuden laajentamista esimerkiksi valvontaviranomaiseen tai sosiaali- ja terveysministeriöön taikka hyvinvointialueen asiakkaisiin (s. 710–711).

Lakiesityksessä ehdotetuista säännöksistä

Ehdotuksessa laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta on esitetty (29 §), että eräitä kunnilta tai kuntayhtymiltä siirtyviä sopimuksia tai niiden ehtoja voitaisiin määrätä mitättömiksi. Pykälän 6 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että sopimusta voidaan muuttaa siten kuin hankintalaissa säädetään. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 907) on tältä osin viitattu hankintalain 136 §:ään, jossa on säädetty hankintasopimusten muuttamisesta.

Hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaan hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei tietyissä hankinnoissa saa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman mainitun lain mukaista uutta hankintamenettelyä, ellei tälle ole osoitettavissa pykälän 2 momentissa tarkoitettuja perusteita. Markkinaoikeus kiinnittää huomiota tältä osin siihen, että sopimuksen osapuolet eivät välttämättä pysty täysimääräisesti ottamaan huomioon hankintalain säännöksiin kuten 136 §:ään perustuvia velvoitteita ja mahdollisuuksia, jos hankintasopimuksen mitättömäksi muuttaminen johtuu kansallisen lain säännöksestä, eikä sopimuspuolten omista ratkaisuksista tai toiminnasta. Suoraan lakiin perustuva mitättömyys voi myös nostaa esiin hankinta-asioissa haastavia kysymyksiä muun ohella siitä, mikä hankintayksikön päätös tai muu toimenpide on sopimuksen mitättömäksi muuttamista koskevan mahdollisen muutoksenhaun kohteena. Viittausta hankintalakiin voidaan kuitenkin pitää informatiivisena. Hankintasopimusten mitättömiksi muuttamista koskevat hankintalakiin perustuvat valitukset voivat lisätä markkinaoikeuden työmäärää.

Ehdotuksessa laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta on lisäksi esitetty (25 §:n 1 momentti), että hyvinvointialueelle siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset 1 päivästä tammikuuta 2023, jolleivät hyvinvointialue ja kunta toisin sovi. Markkinaoikeus toteaa, että sopimusten siirtämistä koskevat kysymykset voivat tulla arvioitaviksi markkinaoikeudessa hankinta-asioissa tehtyjen valitusten kautta. Tältä osin arvioinnissa voidaan joutua ottamaan huomioon edellä mainittu hankintasopimusten muutosta koskeva hankintalain 136 § tai hallinnon rakenteiden muutoksia ja hankintayksiköiden yhteistyötä koskevat hankintalainsäädännön oikeusohjeet.

Ehdotuksessa laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta on edelleen esitetty (65 §:n 3 momentti), että hyvinvointialue voisi tehdä sen hallinnon ja toiminnan käynnistämistä varten toteutettavan hankintamenettelyn ajaksi väliaikaisen sopimuksen tai palvelujen tuottamista koskevan vastaavan järjestelyn, jos se on hyvinvointialueen toiminnan käynnistämistä varten tai palvelujen tuottamisen jatkuvuuden turvaamiseksi välttämätöntä. Edellytyksenä olisi lisäksi, että palvelujen tuottaminen siirtyneiden sopimusten mukaisesti tai muutoin aiheuttaisi merkittävää haittaa hyvinvointialueen toiminnalle tai hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamiselle. Hyvinvointialue voisi tehdä mainitussa momentissa tarkoitettua väliaikaisen järjestelyn enintään vuoden 2024 loppuun asti. Pykälää sovellettaisiin ehdotetun 10 §:n 4 momentin mukaan myös tilanteeseen, jossa väliaikainen toimielin hankkii palveluja siirtymäkauden aikana.

Markkinaoikeus kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvassa hankintalainsäädännössä on säädetty kattavasti tilanteista, joissa julkisyhteisöt ja muut hankintayksiköt voivat jättää hankinnat kilpailuttamatta, eikä EU-lainsäädännössä ole mainittu nimenomaisesti kyseisen kaltaista poikkeusta. Väliaikaisjärjestelyjen suhdetta hankintalainsäädännön kilpailuttamisvelvollisuuteen ja sen poikkeuksiin koskevat kysymykset voivat tulla markkinaoikeuden arvioitaviksi hankinta-asioita koskevien valitusten kautta, mikä voi vaikuttaa markkinaoikeuden työmäärään.

Ehdotetun 65 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 930) on todettu, että hyvinvointialueille siirtyvissä sopimuksissa olevat ehdot saattavat mahdollistaa sopimusten muuttamisen, mikä on ensisijainen keino palvelujen järjestämiseksi. Tältä osin on viitattu edellä mainittuun hankintasopimusten muuttamista koskevaan hankintalain 136 §:ään. Markkinaoikeus toteaa myös tältä osin, että hyvinvointialueen väliaikaiset järjestelyt voivat tulla markkinaoikeuden arvioitaviksi myös sopimusmuutoksia koskevinä valituksina.

Hankintalakia ehdotetaan muutettavaksi valitusperusteeseen liittyvää muutoksenhakukieltoa koskevan 163 §:n osalta. Tältä osin markkinaoikeus kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että eduskunnan käsiteltävänä on samaan aikaan työ- ja elinkeinoministeriön antama ehdotus hankintalain muuttamisesta (HE 244/2020 vp). Viimeksi mainitussa lakiesityksessä ehdotetaan myös, että hankintalain 163 §:n säännöstä muutettaisiin.

Lakiesitysten riippuvuuksista ei ole mainittu kyseisissä hallituksen esityksissä. Ehdotukset eivät kuitenkaan näyttäisi olevan toistensa kanssa ristiriidassa.

Markkinaoikeustuomari



Anne Ekblom-Wörlund

Markkinaoikeustuomari



Markus Ukkola