

Viite: lausuntopyyntöne hallituksen esityksestä HE 108/2016 vp

FINNWATCH RY:N LAUSUNTO

Finnwatch kiittää eduskunnan talousvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi HE 108/2016 vp. Esitämme lausuntonamme seuraavaa.

Yleistä

Suomessa tehdään julkisia hankintoja vuosittain yli 30 miljardin euron edestä. Määrä on ollut vuodesta riippuen jopa lähes viidennes Suomen bruttokansantuotteesta. Valtion ja kuntien hankintayksiköillä on siten suurostajina mahdollisuus tukea suomalaisen työn kilpailukykyä ja suojella ihmisoikeuksia edellyttämällä sosiaalista vastuullisuutta halpatyömaissa tuotettavilta tuotteilta. Toisaalta hankintayksiköt ovat ostajan asemassa vastuussa siitä, jos niiden hankintaketjussa tapahtuu ihmisoikeusloukkauksia – kysymys ei ole siis vain mahdollisuudesta vaan myös velvoitteesta.

Suomi on sitoutunut YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteidenⁱ toimeenpanoon ja noudattamiseen. Periaatteiden mukaan valtioiden on edistettävä ihmisoikeuksien kunnioittamista yrityksissä, joiden kanssa niillä on kaupallista toimintaa. Erityisen merkittävä kaupallisen toiminnan muoto on juurikin julkiset hankinnat, jotka periaatteiden mukaan tarjoavat valtioille ainutlaatuiset mahdollisuudet edistää ihmisoikeuksien kunnioittamista ja lisätä niihin liittyvää tietoisuutta yrityksissä muun muassa sopimusehtojen avulla ja ottamalla riittävällä tavalla huomioon valtioiden asiaankuuluvat kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön velvoitteet.

Selvitysten mukaan Suomessa hankinnoille ei kuitenkaan juurikaan aseteta sosiaalisia vastuullisuuskriteereitäⁱⁱ. Pelkkään hintaan ja teknisiin laatuominaisuuksiin keskittyvissä hankinnoissa kilpailutukset voittavat usein heikoissa työoloissa esimerkiksi kauko-Aasiassa valmistetut tuotteet. Esimerkiksi Finnwatchin selvityksen mukaan suomalaiset sairaanhoitopiirit ovat hankkineet sairaalakäsineitä, joita valmistavan tehtaan työntekijät kertoivat työnantajan pakottavan heidät pitkiin ylitoihin, maksavan laittoman alhaisia palkkoja ja estävän lomien pitämisenⁱⁱⁱ. Ihmisoikeuskysymykset sivuuttavat hankintamenettelyt ovat vastoin Suomen kansainvälisiä sitoumuksia.

EU:ssa on haluttu muuttaa nykytilannetta ja varmistaa uusituilla hankintadirektiiveillä^{iv}

ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottaminen aiempaa paremmin kaikissa sääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa julkisissa hankinnoissa. Hankintadirektiivit muun muassa edellyttävät ensimmäistä kertaa Suomen varmistavan, että hankintasopimuksia toteutettaessa noudatetaan ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on täsmennetty EU:n oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa sekä hankintadirektiivissä listatuissa kansainvälisissä asiakirjoissa.^v Tätä direktiivien kohtaa kutsutaan *sosiaalisiksi lausekkeeksi*.

Direktiivit implementoivaan hallituksen esitykseen on kuitenkin jäänyt aukkoja, jotka mahdollistavat edelleen hankintojen tekemisen halvimman hinnan perusteella eikä hankintayksiköitä edellytetä selvittämään ostettavien tuotteiden alkuperää ja vastuullisuutta.

Puutteiden vuoksi esitämme hallituksen esitykseen keskeisiä mutta teknisesti helposti toteutettavia ja direktiivitekstin mukaisia muutoksia (lisäykset keltaisella pohjalla, poistettavat tekstit yliviivattuina), jotta hankintojen vastuullisuus voidaan varmistaa direktiivin tavoitteiden ja YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia ohjaavien periaatteiden mukaisesti.

Poistetaan mahdollisuus käyttää pelkkää hintaa tai kustannuksia hankintaperusteena (93 §)

Yhteiskuntavastuukriteereiden käytön edistäminen vapaaehtoisuuden pohjalta ei ole tuottanut tulosta. Siksi lakiehdotuksen 93 §:ää on muutettava hankintalakidirektiiveissä hyväksytyllä tavalla siten, että hankintaviranomaiset eivät saa käyttää hintaa tai kustannuksia hankintasopimuksen ainoana tekoperusteena. Kaikkia hankintaviranomaisia sitovalla yhteisellä säännöksellä voidaan vaikuttaa siihen, ettei hankinta merkitse tarjouksia valittaessa esimerkiksi heikkoja työehtoja tai vaarallisia työolosuhteita. Näin voidaan myös parantaa vastuullisten kotimaisten yritysten menestymismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa.

*93 §. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta.
Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous.
Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras.
Jos hankintayksikkö käyttää muissa kuin tavarahankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.*

Säädetään sitovasti työelämän perusoikeuksien kunnioittamisesta kaikissa hankinnan vaiheissa (2 §, 78 §, 80 §, 98 §)

Ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia vähimmäisvelvoitteita koskevasta sosiaalisesta lausekkeesta tulee säätää kaikkia hankintayksiköitä kaikissa hankinnan vaiheissa velvoittavana pakollisena minimisääntönä. Direktiivin vastaisesti hallituksen esityksessä sosiaalisen lausekkeen noudattamista kuvataan vain "suosituksenluontoisena" tavoitteena (2 §:n perustelut)^{vi} ja siitä säädetään vain harkinnanvaraisena poissulkemisperusteena (81 §)^{vii} ja se on rajattu ilman perusteluita koskemaan vain Suomessa suoritettavaa työtä rakennusurakoissa sekä valtion keskushallintoviranomaisen muissa hankinnoissa. Näin voimakkailla

rajauksilla työelämän perusoikeuksia ei voida varmistaa ulkomailla suoritettavan työn ja alihankinnan osalta, minkä vuoksi kansalliset rajaukset ovat vastoin lakiuudistukselle asetettuja kehitystavoitteita.

Edellytyksen täyttämiseksi ehdotettua lakia tulee muuttaa siten, että lain yksityiskohtaisista perusteluista poistetaan sosiaalisen lausekkeen kuvaus ”suosituksenluontoisena” tavoitteena (2 §:n perustelut) ja sosiaalisen lausekkeen velvoitteiden noudattamatta jättämisestä tehdään harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen (81 § 1 momentin 5 kohta) sijaan pakollinen (80 §) myös alihankinnan osalta (78 §) ja sen noudattamista tulee tehostaa hankintasopimusehdoin (98 §):

78 §, Alihankkijoiden poissulkeminen

Hankintayksikkö voi 87—89 §:n mukaisesti tarkistaa, onko olemassa perusteita alihankkijoiden poissulkemiseksi 80 tai 81 §:n nojalla. Jos alihankkijaa koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan. Ehdokas, tarjoaja tai alihankkija voivat kuitenkin esittää näyttöä alihankkijan luotettavuudesta siitä huolimatta, että sitä rasittaa 80 tai 81 §:ssä tarkoitettu poissulkemisperuste vastaavasti, kuin 82 §:ssä säädetään ehdokkaan ja tarjoajan korjaavista toimenpiteistä. Jos hankintayksikkö katsoo näytön ja luotettavuuden riittäväksi, se ei saa vaatia kyseistä alihankkijaa korvattavaksi. (uusi)

80 §, Pakolliset poissulkemisperusteet

- - - [1–6 momentit] - - -

Hankintayksikön on suljettava tarjouskilpailusta myös ehdokas tai tarjoaja, joka on rikkonut sovellettavan kansallisen lain tai Euroopan unionin lainsäädännön, työehtosopimusten sekä liitteessä C lueteltujen kansainvälisten sopimusten ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, ja hankintayksikkö voi näyttää rikkomuksen toteen. (uusi; poistetaan vastaava säännös 81 §:stä)

98 §, Hankintasopimuksen erityisehdot

Hankintayksikkö voi asettaa hankintasopimuksen toteuttamiselle erityisehtoja edellyttäen, että ehdot liittyvät hankinnan kohteeseen 94 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ehdot voivat liittyä hankinnan taloudellisiin tai sosiaalisiin taikka innovaatio-, ympäristö- ja työllisyysnäkökohtiin. Hankintasopimuksen erityisehdoista on ilmoitettava hankintailmoituksessa, neuvottelukutsussa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa.

~~Valtion keskushallintoviranomaisen ja tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan väliseen hankintayksiköiden on otettava (uusi) hankintasopimukseen otettava~~ ehto, jonka mukaan Suomessa toteutettavassa hankintasopimukseen sisältyvässä työssä on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen työn suorituspaikan (uusi) lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä.

~~Mitä 2 momentissa säädetään valtion keskushallintoviranomaisen velvollisuudesta, sovelletaan myös silloin, kun muu hankintayksikkö tekee rakennusurakkaa koskevan hankintasopimuksen.~~

Yksityiskohtaiset perustelut, 98 §

Hankintasopimukseen sisältyvällä työllä tarkoitetaan työtä, joka sisältyy kaikkiin hankintasopimuksiin, jotka on määritetty hankintalain 4 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa. Siten esimerkiksi sekä palvelu- että tavarahankinnoissa on varmistettava sopimusehdoin työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisesta pykälässä säädetyllä tavalla. (uusi)

Säädetään prosessista, jolla varmistetaan työelämän perusoikeuksien kunnioittaminen hankintaketjussa (77 §, 87 §, 88 §)

Hallituksen esityksestä puuttuvat säännökset riittävän huolellisuuden turvaavista prosesseista, joilla hankintayksiköt ja toimittajat voisivat varmistua sosiaalisen lausekkeen mukaisten velvoitteiden noudattamisesta koko hankintaketjussa. Toisin kuin hankintadirektiiveissä, muita kuin taloudellisia tietoja koskevassa direktiivissä (2014/95/EU) on säädetty ympäristö-, sosiaali-, työ- ja ihmisoikeusasioita koskevasta prosessista: suuryritysten on jatkossa raportoitava yrityksen soveltamista due diligence -prosesseista edellä mainittujen seikkoihin liittyvien velvoitteiden noudattamiseksi, myös yrityksen toimitus- tai alihankintaketjujen osalta. Direktiivissä viitataan YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskeviin ohjaaviin periaatteisiin ja niiden mukaiseen huolellisuusvelvoitteeseen.

Finnwatch katsoo, että hallituksen esitystä tulee täydentää riittävän huolellisuuden turvaavien prosessien ja sitä koskevan ehdokkaan tai tarjoajan selvityksen osalta esimerkiksi seuraavasti:

87 §, Yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja
Hankintayksikön on vaadittava käytettäväksi yhteistä eurooppalaista hankinta-asiakirjaa alustavana näyttönä vakuutuksena (uusi)^{viii} siitä, että ehdokas tai tarjoaja täyttää seuraavat vaatimukset:

- 1) mikään 80 ja 81 §:ssä tarkoitetuista poissulkemisperusteista ei koske ehdokasta tai tarjoajaa;*
- 2) ehdokas tai tarjoaja täyttää hankintayksikön asettamat 83 §:ssä tarkoitetut soveltuvuusvaatimukset.*

- - -

88 §, Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen

Ennen hankintasopimuksen tekemistä hankintayksikön on vaadittava valittua tarjoajaa toimittamaan ajantasaiset todistukset ja selvitykset sen tutkimiseksi, koskeeko sitä 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste ja täytyvätkö hankintayksikön asettamat 83 §:ssä tarkoitetut soveltuvuusvaatimukset. Jos hankintayksikkö vetoaa 81 §:n 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdassa tarkoitettuun harkinnanvaraiseen poissulkemisperusteeseen, sen on ennen hankintasopimuksen tekemistä vaadittava valittua tarjoajaa toimittamaan ajantasaiset todistukset ja selvitykset kyseisen harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen olemassaolon tutkimiseksi.
Ehdokkaan tai tarjoajan on osoitettava, että sillä on olemassa riittävän huolellisuuden turvaavat prosessit 80 §:n 7 momentissa^{ix} mainittujen velvoitteiden noudattamiseksi sen hankintaketjussa. (uusi)

- - -

Hankintalain yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi myös hyvä avata huolellisuusprosessin sisältöä esimerkiksi seuraavasti:

Riittävän huolellisuuden turvaavilla prosesseilla tarkoitetaan esimerkiksi merkittävimpiä riskejä ennalta ehkäiseviä toimia, ostokäytäntöjen arviointia, auditointeja, liiketoimintakumppanien valintaa ja sitouttamista riittävän huolellisuuden prosesseihin sopimusehdoin ja suunnitelmaan pohjautuvia toimia vaikuttaa hankintaketjun toimijan osallisuuden mukaisesti kielteisten vaikutusten korjaamiseen ja vahinkojen korvaamisen vuoropuhelussa liikekumppanien kanssa. Riittävän huolellisuuden prosien osalta hankintayksiköt sekä ehdokkaat, tarjoajat ja toimittajat voivat noudattaa YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevia ohjaavia periaatteita.

Lisäksi alihankinnan avoimuussäännösten pitää koskea kaikkia hankintalain mukaisia julkisia hankintoja. Hallituksen esityksessä on 77 §:ssä tehty tältä osin perusteeton rajaus hankintayksikön välittömässä valvonnassa olevissa tiloissa toteutettavaan rakennusurakkaan taikka palveluhankintaan. Esitettyä pykälää tulee muuttaa seuraavasti:

77 §, Alihankinta

Hankintayksikkö voi vaatia tarjoajia ilmoittamaan tarjouksessaan, minkä osan sopimuksista se aikoo antaa alihankintana kolmansille, sekä ehdotetut alihankkijat. Tällainen ilmoitus ei rajoita pääasiallisen tarjoajan vastuuta hankinnan toteuttamisesta.

~~Rakennusurakoissa ja sellaisissa palveluhankinnoissa, jotka suoritetaan hankintayksikön välittömässä valvonnassa olevissa tiloissa, h~~Hankintayksikön on veloitettava viimeistään hankintasopimuksen toteuttamisen alkaessa valittua tarjoajaa ilmoittamaan sellaisten alihankkijoiden nimet, yhteystiedot ja lailliset edustajat, jotka osallistuvat rakennusurakkaan tai palveluhankintaan, jos ne ovat kyseisenä ajankohtana tiedossa. Valitun tarjoajan on ilmoitettava hankintasopimuksen voimassaoloaikana myös muutokset tällaisissa alihankkijoissaan sekä muutokset edellä mainittuihin tietoihin.

Hankintayksikkö voi laajentaa 2 momentissa tarkoitetun ilmoitusveloitteen: 1) muihin kuin 2 momentissa tarkoitettuihin hankintasopimuksiin; sekä 2) pidemmälle alihankintaketjuun.

Hankintayksikkö voi rakennusurakka- ja palveluhankinnoissa sekä tavarahankintaan liittyvissä kokoamis- ja asennustöissä vaatia, että tarjoaja tai ryhmittymän jäsen itse toteuttaa tietyt kriittiset tehtävät.

Lisätään säännös neuvonnasta

Toisin kuin hallituksen esitykseen on kirjattu, Suomessa on välttämätön tarve säätää erillinen säännös neuvonnasta, sillä selvitysten mukaan hankintayksiköt eivät tällä hetkellä pyri juurikaan varmistamaan toimittajiensa sosiaalista ja taloudellista vastuullisuutta, ja hankintayksiköt kertovat tarvitsevansa lisää koulutusta ja neuvontaa.^x Hankintadirektiivin 83 artiklan kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tulkinnasta ja soveltamisesta on saatavilla tietoja ja neuvontaa veloituksetta hankintaviranomaisten ja talouden toimijoiden auttamiseksi.

Lakiin lisättävä pykälä voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

XX §, Neuvonta

Valtion tulee järjestää hankintayksiköille tietoja ja neuvontaa kaikissa tämän

lain noudattamista koskevissa hankinta-asioissa. Neuvonnalla on myös edistettävä ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista julkisissa hankinnoissa. (uusi)

Finnwatch ry:n puolesta



Henri Telkki
Tutkija ja oikeudellinen asiantuntija
Finnwatch ry

- i Suomi on sitoutunut YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaaviin periaatteisiin, saatavilla osoitteessa: http://tem.fi/documents/1410877/2870803/Yrityksiä+ja+ihmisoikeuksia+koskevat+ohjaavat+periaatteet_su.pdf/ba12d115-4b4d-47e8-a94c-af07956a032a
- ii "Sosiaalisesta vastuullisuudesta julkisissa hankinnoissa puhutaan paljon, mutta tekoja on toistaiseksi melko vähän." Työ- ja elinkeinoministeriö, Kokemuksia sosiaalisten kriteerien käytöstä julkisissa hankinnoissa, tiivistelmä s. 3; Finnwatch, 2013: Alkuperä tuntematon. Sosiaalinen kestävyys kuntien julkisissa hankinnoissa, saatavilla osoitteessa: <http://www.finnwatch.org/images/pdf/kuntahankinnatweb.pdf>
- iii Finnwatch, 28.3.2014. Vastuuttomia käsineitä Thaimaasta, <http://www.finnwatch.org/fi/uutiset/114-vastuuttomia-kaesineita-thaimaasta> (viitattu 7.10.2016)
- iv Direktiivit 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25EU
- v Direktiivin (2014/24/EU) 18.2 artikla
- vi Hankintadirektiivin (2014/24/EU) 18.2 artiklassa sosiaalisesta lausekkeesta säädetään sitovana hankintaperiaatteena.
- vii Pakollisenkin poissulkemisperusteen kyseessä ollessa tarjoajan on aina mahdollisuus osoittaa tekevänsä korjaavia toimenpiteitä ettei tarjoajaa suljettaisi tarjouskilpailusta.
- viii Hankinta-asiakirjalomaketta ei voi nimittää näytöksi. Näyttö on kirjallista tai suullista todistusaineistoa, jonka avulla siihen vetoava pyrkii osoittamaan väitteidensä todenperäisyyden. Hankinta-asiakirjan tiedot ovat ehdokkaan tai tarjoajan väitteitä soveltuvuudestaan. Siksi hankinta-asiakirjan tietojen osalta pitäisi puhua näytön sijaan ehdokkaan tai tarjoajan vakuutuksesta ehtojen ja soveltuvuuden täyttymisestä. Hallituksen esityksessä käytetty termi on virheellinen ja voi johtaa harhaan. Hankinta-asiakirjalomakkeen käyttäminen ei saa johtaa selvitysveloitteesta tinkimiseen, mistä syystä esittämämme muutos on tarpeellinen.
- ix Tässä viittaamme ehdottamaamme 80 §:n loppuun lisättävään 7 momenttiin (pakolliset poissulkemisperusteet). Hallituksen esityksessä nämä veloitteet on mainittu 81 §:n (harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet) 1 momentin 5 kohdassa.
- x Ks. viite ii