

23.5.2022

Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen

Työryhmän raportti, Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma

Valtiovarainministeriö
Finansministeriet
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 25, 00023 Valtioneuvosto

Oikeusministeriö
Justititeministeriet
Eteläesplanadi 10, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Aleksanterinkatu 4–1, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

**Osana kansallisen
hankintastrategian
toteutusta**



Sisällys

1.	Johdanto	3
1.1.	Selvityshenkilön asettaminen ja tehtävä	3
1.2.	Työryhmän asettaminen ja tehtävä	4
2.	Työryhmän arvio jatkotoimista	5
2.1.	Oikeusministeriön hallinnonalaan kohdistuvat suositukset	5
2.1.1.	Oikeudenkäyntimaksujen määrä	5
2.1.2.	Lisäresurssien myöntäminen	5
2.1.3.	Sähköisen oikeudenkäynnin kehittäminen	6
2.2.	Hankintalainsäädäntöön kohdistuvat suositukset	6
2.2.1.	Hankintalain sisällöllinen muuttaminen sekä julkisten hankintojen oikeudenkäynnin tehostaminen markkinaoikeudessa	6
2.2.2.	Markkinaoikeuden tutkimisvallan laajuus	6
2.2.3.	Valittajan vaatimus ja vaatimusten muuttaminen	7
2.2.4.	Markkinaoikeuden mahdollisuus rajoittaa asianosaisten kirjelmöintiä	8
2.2.5.	Markkinaoikeuden mahdollisuus rajoittaa markkinaoikeusprosessiin osallisia tahoja	8
2.2.6.	Oikeudenkäyntimaksujen korvausvelvollisuuden jakautuminen asianosaisten kesken	9
2.2.7.	Valitusasian käsitteleminen kiireellisenä	9
2.2.8.	Valituslupajärjestelmän käyttöönotto kaikissa julkisia hankintoja koskevissa asioissa	10
2.3.	Työryhmän muut näkemykset selvityshenkilön tekemistä ehdotuksista	10
2.3.1.	Hankintaoikaisu	10
2.3.2.	Hankintojen valvonta	11
2.3.3.	Markkinaoikeuden asema mm. hankinta-asioihin keskittyneenä erityistuomioistuimena	11
2.3.4.	Oikeudenkäynnin joutuisuus sekä asian käsittely ja selvittäminen	11
2.3.5.	Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset	12
2.3.6.	Valitusoikeus	12
2.3.7.	Valitusaika	13
2.3.8.	Määräajan asettaminen markkinaoikeusprosessin kestolle	13
2.3.9.	Arvio käsittelyajasta	14
2.3.10.	Täytäntöönpanosäätely	14
2.3.11.	Sivutoimisten asiantuntijoiden käyttö ja tuomareiden erikoistuminen	14
2.3.12.	Esittelijäjärjestelmän käyttöönotto	14
2.3.13.	Markkinaoikeuden kokoonpanosäätely	15
2.3.14.	Valituslupajärjestelmän tehostaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa	15

1. Johdanto

Valtiovarainministeriö asetti 5.9.2019 yhteistyössä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman, Hankinta-Suomen. Toimenpideohjelman ensimmäisenä toimenpiteenä oli valmistella ensimmäinen yhteinen kansallinen julkisten hankintojen strategia. Strategia lanseerattiin 9.9.2020 Kuntamarkkinoilla.

Strategian valmisteluprosessin aikana useissa keskusteluissa nousivat esiin julkisia hankintoja koskevat valitusprosessit ja niiden pitkä kesto hankinta-asioita käsittelevässä erityistuomioistuimessa, markkinaoikeudessa, sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä koettiin ongelmaksi, joka aiheuttaa tehottomuutta julkisissa hankintaprosesseissa, hankintasopimusten toteuttamisessa ja julkisten palveluiden järjestämisessä niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin näkökulmasta.

Tässä raportissa kerrotaan ensin ulkopuolisen selvityshenkilön sekä ministeriöiden työryhmän asettamisesta ja tehtävistä. Sen jälkeen selostetaan työryhmän arvioi jatkotoimista jaoteltuna kappaleisiin Oikeusministeriön hallinnonalaan kohdistuvat suositukset, Hankintalainsäädäntöön kohdistuvat suositukset ja Työryhmän muut näkemykset selvityshenkilön tekemistä ehdotuksista.

1.1. Selvityshenkilön asettaminen ja tehtävä

Valtiovarainministeriö asetti 5.2.2021 tekemällään päätöksellä selvityshenkilön selvittämään julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkiä käsittelyaikoja. Selvityshenkilöksi kutsuttiin professori emerita Leena Halila ajalle 9.2.-30.6.2021. Valtiovarainministeriö pidensi 15.6.2021 tekemällään päätöksellä selvitystehtävälle asetettua määräaikaa 31.7.2021 asti.

Selvityksen kohteena olivat julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkät käsittelyajat. Julkisia hankintoja koskevat valitukset käsittelee markkinaoikeus erityistuomioistuimena. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Selvityksen tavoitteena oli selvittää valitusprosessien keston kokonaissyitä ja saada ehdotuksia siihen, miten julkisia hankintoja koskevia valitusprosesseja tai niiden käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää niin markkinaoikeudessa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessakin. Selvitys kohdistui erityisesti siihen, onko valitusten käsittelyä mahdollista tehostaa esimerkiksi säätämällä julkisia hankintoja koskevalle asiaryhmälle määräaikoja tai käsittelyn kiireellisyyksivaatimuksia.

Selvityshenkilön tehtävänä oli selvittää laajasti julkisia hankintoja koskevan valitusjärjestelmän rakenteeseen liittyvät mahdolliset ongelmakohdat, valitusprosessin sisäinen kulku tuomioistuimissa sekä suorittaa vertailua muihin asiaryhmiin ja prosessilajeihin.

Selvitystyön kuluessa järjestettiin useita kuulemistilaisuuksia. Tilaisuuksissa, jotka pidettiin 15.2.2021, 16.3.2021 ja 1.6.2021, kuultiin seuraavien hankintayksiköiden

edustajia: Hansel Oy, Helsingin kaupunki, Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä, Salon kaupunki, Senaatti-kiinteistöt, Tampereen kaupunki, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri ja Väylävirasto. Kuulemistilaisuudessa 8.3.2021 oli esillä yritysten ja asiamiesten näkökulma. Kuultavina olivat seuraavat asiamiehet: varatuomari, osakas Arne Kumlin (PTCServices Oy), asianajaja, osakas Mika Pohjonen (Frontia Asianajotoimisto Oy), asianajaja, osakas Erkki Ruohoniemi (Asianajotoimisto Merilampi Oy) sekä toimitusjohtaja, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja Suvi Sasi-Gouatarbès (Lexalis Oy). Markkinaoikeuden edustajia on kuultu 16.4.2021. Korkeimman hallinto-oikeuden edustajia on kuultu 22.4.2021.

Selvityshenkilön raportissa arvioitiin eri näkökulmista syitä valitusten pitkiin käsittelyaikoihin sekä esitettiin ehdotuksia käsittelyaikojen mahdolliseksi lyhentämiseksi. Selvitys [Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen](#) julkaistiin 22.9.2021 valtiovarainministeriön julkaisusarjassa (2021:47).

1.2. Työryhmän asettaminen ja tehtävä

Valtiovarainministeriö, oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö asettivat 17.12.2021 työryhmän, jonka tehtävän oli arvioida selvityshenkilö professori emerita Leena Halilan julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkiä käsittelyaikoja ja niiden tehostamista arvioivassa raportissa esitettyjen ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta sekä toteuttamiskelpoisuutta.

Työryhmä tarkoituksena oli virkamiestyönä tuottaa jokaisen ehdotuksen osalta arvon tulisiko sen toteuttamiseksi ryhtyä jatkotoimiin, mikä olisi toimista vastaava taho ja millä aikataululla toimiin ryhdyttäisiin.

Työryhmän arvion pohjalta tarpeelliseksi todetut mahdolliset lakimuutokset tai selvitykset tehtäisiin omissa projekteissaan ja siten työryhmän tehtävän ei ollut arvioida vielä esim. vaihtoehtoisia toteutustapoja ja niiden vaikutuksia.

Työryhmä kuuli 28.2.2022 markkinaoikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden sekä Tuomioistuinviraston edustajia. Lisäksi 28.2.2022 kuultiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustajia. Hankintayksiköiden edustajia kuultiin 1.3.2022 ja 2.3.2022 kuultiin tarjoaja yritysten edustajia ja asiamiehiä. Markkinaoikeuden edustajia kuultiin vielä uudelleen 21.3.2022.

Työryhmän puheenjohtajana toimi finanssineuvos **Tarja Sinivuori-Boldt** valtiovarainministeriöstä ja jäsenenä lainsäädäntöneuvos **Elina Nyholm** ja erityisasiantuntija **Piritta Koivukoski-Kouhia** oikeusministeriöstä sekä johtava asiantuntija **Riikka Hietanen** työ- ja elinkeinoministeriöstä. Oikeusministeriön edustajat toimivat työryhmän sihteereinä. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi johtava lakimies **Katariina Huikko** Suomen Kuntaliitto ry:stä.

Työryhmän toimikausi oli asetettu ajalle 3.1.2022–30.4.2022.

2. Työryhmän arvio jatkotoimista

Työryhmä on tehnyt arvion siitä, minkä ehdotusten osalta tulisi ryhtyä jatkotoimiin niiden toteuttamiseksi, mikä olisi toimista vastaava taho ja millä aikataululla toimiin ryhdyttäisiin. Lisäksi työryhmä on arvioinut muutamia sellaisia ehdotuksia, jotka eivät tulleet esiin selvityshenkilön ehdotuksissa.

2.1. Oikeusministeriön hallinnonalaan kohdistuvat suositukset

2.1.1. Oikeudenkäyntimaksujen määrä

Muun ohella julkisia hankintoja koskevaa oikeudenkäyntimaksua on korotettu tunnustavasti tuomioistuimmaksulain voimaantulon yhteydessä vuoden 2016 alusta lukien. Selvityshenkilön selvityksen luvussa 3.5.4 esittämän näkemyksen mukaan olisi perusteltua, että korotuksen vaikutuksista tehtäisiin käytännön tutkimus, jolla voisi olla merkitystä hankintajärjestelmän tulevissa kehittämistoimissa yleisesti ja myös yksityisen oikeusturvan kannalta.

Työryhmä toteaa, että oikeusministeriö on käynnistämässä kevään 2022 aikana tutkimushankkeen, jossa selvitetään laajemmin ja yleisemmin tuomioistuimmaksulain muuttamisen vaikutuksia. Tämän selvityksen yhteydessä maksujen korotuksen vaikutukset myös julkisten hankintojen osalta tulevat selvitettyiksi.

2.1.2. Lisäresurssien myöntäminen

Selvityshenkilö on selvityksensä luvussa 3.13 nostanut esiin, että tuomioistuinkäsittelyn tehostamista voidaan sinänsä tukea eri suunnista, kuten organisatoristen seikkojen ja oikeudenkäynnin sisäisen kulun kannalta, niin kuin on tehty tämän selvityksen yhteydessä. Tämän ohella on tärkeä tuoda esiin tarve siitä, että samanaikaisesti varmistetaan markkinaoikeuden resurssien riittävyys eri tavoin muuttuneessa toimintaympäristössä.

Työryhmä toteaa, että lisäresurssoinnilla voidaan vaikuttaa myös käsittelyaikoihin. Tuomioistuinvirasto tekee vuoden 2022 aikana selvityksen markkinaoikeuden riittävästä resursseista. Lisäksi oikeusministeriö valmistelee laajemman oikeudenhoidon selonteon, jossa selvitetään yleisesti oikeuslaitoksen resursseja. Työryhmä on tuonut mm. Tuomioistuinvirastolle esiin, että tuomareille tulisi olla tarjolla syvällistä hankintaoikeudellista sekä EU-oikeudellista koulutusta, jotta saadaan riittävästi hankinta-asioiden ratkaisemisessa tarvittavaa erityisasiantuntemusta. Lisäksi koulutukseen kuluva aika on huomioitava resurssitarpeita arvioitaessa.

2.1.3. Sähköisen oikeudenkäynnin kehittäminen

Selvityshenkilön kuulemisvaatimuksen tehostamista koskevassa pohdinnassa nousevat laajemminkin esiin modernin teknologian tuomat keinot ja mahdollisuudet. Tähän liittyy kysymys sähköisen oikeudenkäyntimenettelyn kehittämisestä kuulemisvaatimuksen toteuttamisen yhteydessä, joka on mainittu selvityksen luvun 3.8 yhteenvedossa.

Työryhmä toteaa, että järjestelmien kehittämisestä vastaa Tuomioistuinvirasto. Vuonna 2020 käyttöön otettu HAIPA on sähköinen asianhallintajärjestelmä. Laajempi sähköisen oikeudenkäynnin kehittäminen vaatisi säädösmuutoksia. Tuomioistuinvirasto kehittää järjestelmiä kokonaisuutena, mikä tarkoittaisi kaikkien hallinto- ja erityistuomioistuinten järjestelmien kehittämistä. Työryhmä pitää sähköisen oikeudenkäynnin ja erityisesti HAIPA-järjestelmän kehittämistä yhtenä keskeisenä keinona käsittelyn tehostamiseen.

2.2. Hankintalainsäädäntöön kohdistuvat suositukset

2.2.1. Hankintalain sisällöllinen muuttaminen sekä julkisten hankintojen oikeudenkäynnin tehostaminen markkinaoikeudessa

Selvityshenkilön selvityksensä luvussa 3.1 lausuman mukaan hankintalainsäädännön sisällölliseen selkeyteen ja joustavuuteen olisi tärkeää kiinnittää jatkossa nykyistä enemmän huomiota. Mahdollisesti hankinta-asioiden tuomioistuinkäsittelystä olisi tarpeen säännellä yksityiskohtaisemmin.

Työryhmä toteaa, että hankintalain menettelysäännösten sisällölliseen muuttamiseen ei ole kuitenkaan tunnistettu selvää konkreettista tarvetta. Tulevissa hankintalain muutoksissa on silti tärkeää varmistaa, että laki ei muutu entistä monimutkaisemmaksi. Tähän tulee kiinnittää huomiota myös seuraavan hankintadirektiivien uudistuksen yhteydessä ja siihen liittyvien Suomen kantojen muodostamisessa.

Työryhmä pitää kuitenkin mahdollisena sitä, että selvityshenkilön selvityksen luvussa 3.6.1 esitetyn mukaisesti hankintalaissa voitaisiin säätää yleisestä hallintoprosessilaista poiketen yksityiskohtaisemmin tietyistä valitusten käsittelyyn liittyvistä seikoista. Jäljempänä on käsitelty niitä oikeudenkäyntiin liittyviä asioita, joiden osalta hankintalainsäädäntöön tehtävien muutosten tarpeellisuutta tulisi työryhmän näkemyksen mukaan jatkoselvittää.

2.2.2. Markkinaoikeuden tutkimisvallan laajuus

Työryhmän suorittamissa kuulemisissa nousi esiin, että markkinaoikeus saa ottaa viran puolesta tutkittavakseen muitakin hankintamenettelyn lainmukaisuuden arviointia koskevia perusteita kuin ne, joihin valittajat tai muut asianosaiset ovat nimenomaisesti vedonneet. Tämä käytäntö on linjattu mm. vuosikirjaratkaisussa KHO

2015:151, jonka mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu ns. vanhan hankintalain (348/2007) 94 §:n 1 momentin nojalla tutkia sille tehdystä valituksesta, onko hankinnassa menetelty lainkohdassa mainittujen säännösten vastaisesti. Hallintoprosessilain 37 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi ja hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Hallintoprosessilain 79 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin, mutta myös harkittava kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. KHO:n vuosikirjaratkaisun mukaan edellä mainittuja vastaavat aiemmin voimassa olleen hallintolainkäyttölain lainkohdat edellyttivät, että hallintotuomioistuin asianosaisten esittämistä vaatimuksista ja selvityksistä riippumatta huolehtii asian selvittämisestä ja laillisesti oikeaan lopputulokseen pääsemisestä. Näin ollen markkinaoikeus oli voinut ottaa viran puolesta tutkittavakseen muitakin hankintamenettelyn lainmukaisuuden arviointia koskevia perusteita kuin ne, joihin muutoksenhakija tai muut asiaosaiset olivat nimenomaisesti vedonneet.

Työryhmän näkemyksen mukaan hankintalainsäädännön puitteissa voisi selvittää, olisiko markkinaoikeusprosessia mahdollistaa kehittää tältä osin siihen suuntaan, että vaatimistaakkaa korostettaisiin näissä asioissa. Tämä voisi nopeuttaa markkinaoikeusprosessia, koska se supistaisi markkinaoikeuden tutkimisvallan laajuutta siten, että markkinaoikeuden olisi ratkaisussaan pidättäydyttävä vastaamaan vain asian käsittelyssä esitettyihin perusteisiin. Vaatimistaakan korostaminen voisi johtaa myös asianosaisten kannalta paremmin ennakoitavaan lopputulokseen. Hankinta-asioiden käsittelyssä tuomioistuimen tutkimisvallan laajuuden ei välttämättä tarvitsisi ulottua muihin kuin esitettyihin perusteisiin.

2.2.3. Valittajan vaatimus ja vaatimusten muuttaminen

Oikeudellisen erimielisyyden kohde – se, mistä oikeudenkäyntiä käydään – on tärkeä tunnistaa ja tarvittaessa selkeyttää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta asian käsittely ja selvittäminen voi tapahtua sillä tavalla keskitetysti ja tehokkaasti, kuin julkisia hankintoja koskevassa muutoksenhaussa on perusteltua. Hallintoprosessilain 41 §:n 1 momentin mukaan valitusajan päättymisen jälkeen uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Selvityshenkilö nosti selvityksensä luvussa 3.7 esille sen, olisiko kyseistä sääntelyä tarpeen selkeyttää julkisia hankintoja koskevassa valitusjärjestelmässä. Asiassa voitaisiin harkita myös mahdollisuutta kieltää uusien valitusperusteiden esittäminen samaan tapaan kuin kuntalaissa on säädetty. Vielä voitaisiin harkita sitä, onko lainsäädännössä selkeyttämisen tarvetta myös uusien perustelujen esittämismahdollisuuden osalta.

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena selvittää, olisiko valitusperusteiden mahdollista rajaaminen yksi keino tehostaa prosessia. Työryhmä esittää jatkoselvitettäväksi niitä edellytyksiä, joilla hankintalakia voitaisiin täydentää markkinaoikeusprosessin osalta siten, että valittajan vaatimusten muuttaminen olisi vielä yleislaakiakin rajoitetummin mahdollista oikeusprosessin aikana.

2.2.4. Markkinaoikeuden mahdollisuus rajoittaa asianosaisten kirjelmöintiä

Hankinta-asioiden markkinaoikeuskäsittelystä säädetään hankintalainsäädännön ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain lisäksi hallintoprosessilaissa. Selvityshenkilön selvityksen luvun 3.9 yhteenvedossa esittämän mukaan asiassa voitaisiin harkita, pitäisikö käsittelyyn liittyvien valitus- ja vastinekirjelmien tiedoksi antamisesta, esimerkiksi niitä koskevasta määräajasta, säätää erikseen laissa. Tämä voisi selkeyttää tiedoksi antamista koskevan menettelyn asemaa osana kuulemisvaatimuksen toteuttamista ja samalla tehostaa yleisemminkin asian selvittämistä markkinaoikeudessa.

Hallintoprosessilain 46 §:n mukaan, kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta. Selvityksen rajoittaminen ainoastaan tämän pykälän perusteella on ongelmallista asioissa, joissa on kaksiasianosaisuus tai useampia osapuolia. Tämän vuoksi pykälä ei välttämättä tarjoa riittävästi aktiiviseen prosessinjohtoon tarvittavia työkaluja markkinaoikeudelle hankinta-asioiden käsittelyyn. Työryhmä esittää selvitettäväksi niitä edellytyksiä, joilla markkinaoikeus voisi rajoittaa kirjelmöintiä esimerkiksi toteamalla asian tulleen riittävästi selvitettyksi.

2.2.5. Markkinaoikeuden mahdollisuus rajoittaa markkinaoikeusprosessiin osallisia tahoja

Selvityshenkilön selvityksen luvussa 3.9 esittämän mukaan kuulemisvaatimuksen piirissä olevat tahot tulisi ilmaista riittävän selkeästi lainsäädännössä. Hallintoprosessilain 44 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta. Korkeimman hallinto-oikeuden tulkintalinjan (KHO 21.5.2021/H1696) mukaan kaikilla tarjouskilpailun voittaneilla tarjoajilla on asianosaisasema markkinaoikeusprosessissa, ja näitä tahoja koskee siten myös hallintoprosessilain mukainen kuulemisvelvollisuus. Laajoihin puitejärjestelyihin liittyvissä oikeusprosesseissa kuultavia asianosaisia voi olla satoja. Laajamittainen kuuleminen on käytännössä voinut viivästyttää oikeusprosessia ja lisätä kustannuksia sekä hallinnollista työtä niin tuomioistuimelle kuin asianosaisille. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan tuomioistuimilla ei ole mahdollisuutta

tehdä osana asian selvittämistä valmistelutyötä ennakkollista arviota kuultavista asianosaisista taikka rajoittaa kirjelmöinnin määrää.

Hankintalain muutoksenhakusäännökset perustuvat valvontadirektiiveihin. Valvontadirektiivit edellyttävät ainoastaan oikeusprosessin osapuolten tarjoajan ja hankintayksikön kuulemista, mutta eivät edellytä tarjouskilpailun voittajan/voittajien kuulemista. Työryhmän järjestämissä kuulemistilaisuuksissa nousi esiin markkinaoikeuden edellytykset rajoittaa asianosaisten kirjelmöintiä vireillä olevassa hankinta-asiassa esimerkiksi luopumalla säännönmukaisesta tarjouskilpailun voittaneiden tarjoajien kuulemisesta ja säätää näille sen sijaan mahdollisuus välintulon.

Hankintalainsäädännön osalta voitaisiin harkita sitä, olisiko hyväksytyksi tulleen tarjouksentekijän asemasta kuulemismenettelyssä syytä ottaa täsmentävää sääntelyä erityislain tasolle. Työryhmä esittää asian jatkoselvittämistä esimerkiksi sen suhteen, voisiko asiasta säätää tarkemmin hankintalainsäädännössä tai muussa erityislainsäädännössä.

2.2.6. Oikeudenkäyntimaksujen korvausvelvollisuuden jakautuminen asianosaisten kesken

Selvityshenkilön selvityksen luvun 3.12 mukaan hallintoprosessilain 96 § erityisestä korvausvelvollisuudesta tukee hankintavalitusten käsittelyssä vaadittavia tehokkuus- ja nopeustavoitteita ja edellyttää, että prosessin osapuolet toimivat oikeudenkäynnissä sen joutuisuutta tukevalla tavalla. Sääntelyn toimivuutta olisi tärkeä seurata ja tarvittaessa harkita erityissääntelyn tarvetta tällä kohdealueella.

Työryhmän suorittamissa kuulemisissa on noussut esiin, että markkinaoikeusprosessia voisi julkisten hankintojen osalta tehostaa siten, että erityisestä oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuudesta säädettäisiin huomattavasti ankarammin kuin hallintoprosessilain 96 §:ssä. Edellytystä "tahallisesti ja huolimattomuudesta ilmeisen tarpeettomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä" voisi lieventää. Edellytyksen lieventäminen yhdessä muiden prosessinjohtoon vaikuttavien toimien, kuten kirjelmöinnin rajoittamisen, kanssa, voisi sujuvoittaa hankinta-asioiden käsittelyä ja lyhentää oikeudenkäynnin kokonaiskestoa, kun asianosaisten kirjelmöinti olisi rajoitetumpaa muun muassa oikeudenkäyntikuluriskin vuoksi. Koska hallintoprosessissa ei ole noussut esiin yleistä tarvetta ankaroittaa erityistä korvausvelvollisuutta koskevaa hallintoprosessilain 96 §:ää, katsoo työryhmä tämänkin asian jatkoselvityksen sopivan erityisesti hankintalainsäädännön piirissä tehtäväksi.

2.2.7. Valitusasian käsitteleminen kiireellisenä

Selvityshenkilön selvityksessä luvussa 3.6.3 esittämän mukaan hankintavalitusten käsittelyä ei tulisi säätää yleisesti kiireellisiksi markkinaoikeudessa. Sen sijaan selvityshenkilön näkemyksen mukaan joissain tilanteissa voisi olla tarkoituksenmukaista, että kiireellisyysvaatimuksesta säädettäisiin joidenkin erityisten hankinta-asioiden kohdalla. Asia edellyttää jatkovalmistelua, jossa kiireellisyysvaatimuksen

piiriin tulevien asioiden luonnetta ja määrää pohditaan eri tahojen ja laajemminkin yhteiskunnan ja elinkeinoelämän yleisten edellytysten kannalta. Lisäksi kiireellisyysvaatimuksesta säättäminen edellyttäisi, että markkinaoikeuden toiminnalliset edellytykset turvataan kyseisessä lainsäädännöllisesti muuttuneessa tilanteessa.

Työryhmä on selvityshenkilön kanssa samaa mieltä siitä, ettei kaikkia hankinta-asioita ole perusteltua säätää kiireelliseksi. Joissain erityistapauksissa voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista, että asia käsiteltäisiin markkinaoikeudessa kiireellisenä. Työryhmä toteaa, että lähtökohtaisesti kiireelliseksi säätäminen edellyttää erityisiä, painavia perusteita ja siihen tulee suhtautua pidättyvästi. Työryhmä esittää kuitenkin jatkoselvitettävän mahdollisuuksia ja edellytyksiä säätää jotkin asiar ryhmät julkisten hankintojen jutturyhmän sisällä säätää kiireelliseksi taikka säätää perusteista, joilla hankinta-asiat voitaisiin markkinaoikeudessa käsitellä kiireellisenä. Jatkoselvityksessä kiireellisyysvaatimuksen piiriin tulevien asioiden luonnetta ja määrää tulee pohtia eri tahojen ja laajemminkin yhteiskunnan ja elinkeinoelämän yleisten edellytysten kannalta.

2.2.8. Valituslupajärjestelmän käyttöönotto kaikissa julkisia hankintoja koskevissa asioissa

Valituslupajärjestelmä jatkomuutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehostaa asian käsittelyä ja vaikuttaa myös korkeimman hallinto-oikeuden edellytyksiin kohdentaa voimavarojaan. Työryhmän näkemyksen mukaan myös puolustusministeriön hallinnonalalla olevan julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) osalta jatkomuutoksenhaku hankintapäätöksistä olisi perusteltua säätää valitusluvanvaraiseksi, kuten se on muidenkin hankinta-asioiden osalta.

Koko kohdan 2.2. "Hankintalainsäädäntöön kohdistuvat suosituksukset" osalta työryhmä esittää, että työ- ja elinkeinoministeriö hankintalaista vastaavana ministeriönä arvioi ja selvittää työryhmän esityksiä lainsäädännön muutostarpeista virka-valmistelun puitteissa syksyn 2022 ja kevään 2023 aikana. Mahdolliset lainsäädäntömuutokset voitaisiin toteuttaa seuraavalla vaalikaudella osana hankintalainsäädännön mahdollisia muita muutoksia.

2.3. Työryhmän muut näkemykset selvityshenkilön tekemistä ehdotuksista

2.3.1. Hankintaoikaisu

Selvityshenkilö on todennut selvityksensä luvun 3.3 yhteenvedossa, että hankintaoikaisua on mahdollista käyttää hallinnon sisäisenä muutoksenhakekeinona ennen markkinaoikeutta. Hankintayksiköiden tulisi käyttää kyseistä virheiden korjaamiskeinoa tehokkaasti ja tätä kautta suodattaa hankintapäätösten selvimmät virheet

markkinaoikeuden tehtävälästä. Tämä tehostaa osaltaan valitusprosessia tuomioistuimissa.

Työryhmä korostaa myös, että hankintaoikaisu on hyvä ja kohtuullisen nopea hallinnon sisäinen muutoksenhakukeino, mutta tätä järjestelmää olisi mahdollista hyödyntää käytännössä nykyistä enemmän. Tiedottamisella tästä mahdollisuudesta voitaisiin mahdollisesti lisätä hankintaoikaisun tunnettuutta ja hyödyntämistä. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö olisi tältä osin keskeinen toimija. Asiaa voidaan lisäksi edistää Hankinta-Suomi -toimenpideohjelman puitteissa. Toimenpideohjelman kokonaisuuteen kuuluvassa Toimivat hankinnat -teemaryhmässä on mahdollista käynnistää toimenpiteitä (keskustelutilaisuus, opas) hankintaoikaisun hyödyntämisen kehittämiseksi.

2.3.2. Hankintojen valvonta

Selvityshenkilö on selvityksensä luvussa 3.4 todennut, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävä hankintalain noudattamisen valvonnassa liittyy osaltaan tuomioistuinprosessin tehostamisen mahdollisuuksiin. Valvonnan ohjausvaikutuksen kannalta on tärkeää, että kantelupäätöksistä annetaan riittävästi tietoa hankinta-asioiden parissa toimiville tahoille.

Työryhmä toteaa, että ehdotus ei edellytä lainsäädäntömuutoksia. Työryhmä on keskustellut asiasta KKV:n kanssa, mutta tarpeita muuttaa kantelupäätöksestä tiedottamisen tapaa ei tässä yhteydessä tunnistettu.

2.3.3. Markkinaoikeuden asema mm. hankinta-asioihin keskittyneenä erityistuomioistuimena

Markkinaoikeus toimii valtakunnallisena erityistuomioistuimena julkisia hankintoja koskevilla muutoksenhakuasioissa. Selvityshenkilön selvityksensä luvussa 3.3. esittämän näkemyksen mukaan vakiintunutta järjestelmää ei tulisi ryhtyä muuttamaan ilman erityisen painavia syitä.

Työryhmä on selvityshenkilön kanssa samaa mieltä siitä, että markkinaoikeus erityistuomioistuimena tulee säilyttää. Perusteita oikeusjärjestelmän muuttamiseen tältä osin ei ole mm. markkinaoikeudessa käsiteltävien asioiden vaatiman erityisasiantuntemuksen vuoksi.

2.3.4. Oikeudenkäynnin joutuisuus sekä asian käsittely ja selvittäminen

Selvityshenkilö on selvityksensä luvussa 2 todennut, että markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyaikojen voidaan katsoa täyttävän oikeudenmukaiselta oikeudenkäynniltä edellytetyt joutuisuusedellytykset. Tuomioistuimen prosessin johdolla on tärkeä merkitys joutuisuusvaatimuksen toteuttamisessa. Prosessin johdon toimivuuteen on siksi tärkeä kiinnittää jatkuvasti huomiota etenkin tuomioistuinten sisäisessä työnjaossa ja seurannassa.

Selvityshenkilö on todennut myös, että prosessinjohdolla on keskeinen merkitys asianmukaisen käsittelyn ja oikeudenkäynnin tehokkaan etenemisen kannalta. Valmistelevalle jäsenelle mahdollisuudet vastata materiaalisesta ja menettelyllisestä prosessinjohtosta on tärkeää turvata myös markkinaoikeuden sisäisen menettelytavan ja järjestelyin. Toimivaan prosessinjohtoon kuuluu samoin se, että asia vietään selvittämisen jälkeen tehokkaasti päätettäväksi. Oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on velvollisuus kuulla vastapuolta, mutta sen tulisi tapahtua tehokkaasti niin, ettei kuuleminen pitkitä tarpeettomasti ratkaisun antamista valitusasiassa. Aktiivisella prosessinjohtolla on tärkeä merkitys kuulemisen tehokkuudesta huolehdittaessa. Kun hallintotuomioistuimia koskeva HAIPA-järjestelmä tulee täysimääräisesti käyttöön, prosessin käytännön toimien voidaan arvioida tehostavan osaltaan asian selvittämistä markkinaoikeudessa.

Työryhmä toteaa, ettei ehdotus edellytä tältä osin lainsäädäntömuutoksia. Prosessinjohto on pääosin tuomioistuimen sisäinen asia. Työryhmä on samaa mieltä selvityshenkilön kanssa prosessinjohtoon keskeisestä merkityksestä. Prosessinjohto on tuomioistuimen sisäinen asia, mutta asiaa voidaan edistää muun muassa koulutuksella, riittävillä resursseilla ja Tuomioistuinviraston kanssa käytävillä keskusteluilla toiminnan kehittämistä. Työryhmä on keskustellut prosessinjohtoon liittyvistä asioista markkinaoikeuden kanssa, ja sen osalta asian jatkokäsittelyssä harmitaan joitakin muutostarpeita hankintalainsäädäntöön, joita on käsitelty edellä.

2.3.5. Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset

Selvityshenkilön selvitystyön yhteydessä ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka antaisivat aiheen esittää muutoksia muutoksenhaun kohdetta ja rajoituksia koskevaan hankintalain sääntelyyn valitusprosessin tehostamisen tarkoituksessa. Tämä todetaan selvityshenkilön selvityksen luvussa 3.5.1.

Työryhmä on selvityshenkilön kanssa tästä samaa mieltä. Ehdotus ei edellytä lainsäädäntömuutoksia eikä muita toimia.

2.3.6. Valitusoikeus

Selvityshenkilön selvitystyö yhteydessä ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka antaisivat aiheen esittää muutoksia hankintalain sääntelyyn muutoksenhakuun oikeutetuista tahoista valitusprosessin tehostamisen tarkoituksessa. Tämä todetaan selvityksen luvussa 3.5.2.

Työryhmä on selvityshenkilön kanssa tästä samaa mieltä. Ehdotus ei edellytä lainsäädäntömuutoksia eikä muita toimia.

2.3.7. Valitusaika

Selvityshenkilön selvitystyön yhteydessä ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka antaisivat aiheen esittää muutoksia hankintalain muutoksenhakuaikaa koskevaan sääntelyyn prosessin tehostamisen tarkoituksessa. Tämä todetaan selvityksen luvussa 3.5.3.

Työryhmä toteaa, ettei ehdotus edellytä lainsäädäntömuutoksia eikä muita toimia. Hankinta-asioissa on jo nykyisin poikkeuksellisen lyhyt 14 vrk valitusaika. Valitusaikeiden lyhentäminen ei sen osalta olisi enää mahdollista, eikä se välttämättä lyhentäisi myöskään kokonaiskäsittelyaikaa, koska se saattaisi heikentää valituskirjelmien laatua ja siten hankaloittaa prosessia kokonaisuudessaan. Toisaalta valitusaikojen pidentämistä yleiseen 30 päivään ei myöskään pidetä perusteltuna, koska se voisi osaltaan pidentää kokonaiskäsittelyaikaa, vaikka tämäkin tuli kuulemisissa esiin. myöskään pidetä perusteltuna, koska se osa

2.3.8. Määräajan asettaminen markkinaoikeusprosessin kestolle

Selvityshenkilön selvityksen luvussa 3.6.2 esittämän mukaan määräaika-vaatimuksen asettamista markkinaoikeuden päätöksenteolle ei voida pitää perusteltuna tuomioistuinten riippumattomuuden, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eikä myöskään julkisia hankintoja koskevan oikeussuojajärjestelmän omien erityispiirteiden kannalta. Oikeudenkäynnin joutuisasta käsittelystä olisi sen sijaan huolehdittava asian käsittelyn ja päätöksenteon yhteydessä.

Työryhmä toteaa, että hankintayksiköt pitävät määräaika-asettamista yhtenä merkittävänä vaihtoehtona nopeuttaa tuomioistuinprosessia. Työryhmä on kuitenkin samaa mieltä selvityshenkilön kanssa siitä, ettei määräaikoja voi muun muassa tuomareiden riippumattomuuden takia asettaa. Selvityshenkilön esittämät perustelut ovat yhteneväiset oikeusoppineiden jo aiemmin asiaan liittyen esittämien perustelujen kanssa ja tästä syystä asian jatkoselvittämiselle ei ole tarvetta.

Oikeudenkäymiskaassa on säännöksiä siitä, missä ajassa käräjä- ja hovioikeuden on annettava ratkaisu pääkäsittelyn päättymisestä. Oikeudenkäymiskaassa ei ole kuitenkaan asetettu määräaikoja kokonaiskäsittelyajalle. Prosessi markkinaoikeudessa on myös erilainen kuin käräjä- ja hovioikeudessa, eikä markkinaoikeusprosessissa ole pääkäsittelyä. Tällainen määräaika-sääntely ei myöskään välttämättä vaikuta asioiden kokonaiskäsittelyaikaan. Työryhmä toteaa, että määräaikoja olennaisempia ovat resurssit: määräajoilla ei merkitystä, jos resurssit ei ole riittävästi.

2.3.9. Arvio käsittelyajasta

Selvityshenkilö on selvityksensä luvussa 3.6.4 todennut, että käsittelyajan arviota koskevan HOL 55 §:n tavoitteena on osaltaan tehostaa oikeudenkäyntiä. Säännöksellä on siksi tärkeä merkitys myös markkinaoikeuden toiminnan kannalta.

Työryhmä toteaa, että velvollisuus ilmoittaa arvio asian käsittelyajasta koskee markkinaoikeutta samoin kuin muitakin hallintotuomioistuimia. Käsittelyajan arvioiminen on prosessinjohtoon liittyvä toimi. Ehdotus ei siten edellytä lainsäädäntömuutoksia.

2.3.10. Täytäntöönpanosäätely

Työryhmän suorittamissa kuulemisissa nousi esiin täytäntöönpanosäätelyn rooli. Hankinta-asioissa on omat säännökset päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta ennen lainvoimaiseksi tuleamista. Täytäntöönpanokieltoja ja myös –lupia haetaan hankinta-asioissa melko usein.

Markkinaoikeudella on toimivalta myöntää tai kieltää päätöksen täytäntöönpano hankintalainsäädännössä määriteltyjen edellytysten täytyessä, joten työryhmän näkemyksen mukaan tähän asiaan ei liity jatkoselvittämisen tarvetta.

2.3.11. Sivutoimisten asiantuntijoiden käyttö ja tuomareiden erikoistuminen

Selvityshenkilön selvityksensä luvussa 3.10 esittämän mukaan asiantuntijoiden käytön tarvetta ja edellytyksiä asiantuntijoiden käytön lisäämiseksi markkinaoikeudessa olisi syytä tarkastella erikseen. Asiassa voitaisiin harkita mahdollisuuksia perustaa markkinaoikeuteen erityinen jaosto hankinta-asioita varten.

Työryhmän näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä toimiin näiden ehdotusten perusteella. Markkinaoikeus päättää itse asiantuntijajäsenten käytöstä ja jakautumisesta osastoihin. Markkinaoikeuden asioista noin 75 % on hankinta-asioita, jolloin osastoihin jakautumien ei välttämättä ole keino tehostaa hankinta-asioiden käsittelyprosessia. Markkinaoikeus ei itsekään tunnistanut mitään tarpeita asiantuntijajäsenten käytön edellytysten laajempaan selvittelyyn.

2.3.12. Esittelijäjärjestelmän käyttöönotto

Selvityshenkilön selvityksen luvun 3.11 mukaan olisi harkittava sitä, olisiko esittelijäjärjestelmä syytä ottaa ainakin osittain käyttöön markkinaoikeudessa. Esittelijäjärjestelmä voisi tehostaa asian valmistelua ja markkinaoikeuden sisäistä työnjakoa etenkin oikeudellisesti vaativissa ja sisällöltään laajoissa asioissa.

Työryhmä on keskustellut asiasta muun muassa markkinaoikeuden kanssa. Markkinaoikeudessa on valmistelijoita ja tuomareita, joista viimeksi mainitut laissa ni-

menomaisesti säädetyn mukaan ovat vastuussa asian valmistelusta. Asian valmistelussa valmistelijalla markkinaoikeudessa on käytännössä pitkälti sama rooli kuin esittelijällä kuitenkin sillä merkittävällä poikkeuksella, että asian ratkaiseminen istunnossa tapahtuu aina valmistelevan jäsenen päätösluonnoksen pohjalta. Asian ratkaiseminen esittelystä voisi enemmänkin pitkittää käsittelyä, ja se vaatisi säädosmuutoksia. Näillä perusteilla työryhmä ei katso olevan tarvetta jatkoselvittelyyn tämän ehdotuksen osalta.

2.3.13. Markkinaoikeuden kokoonpanosääntely

Työryhmä on pohtinut myös sitä, olisiko kokoonpanoja supistamalla mahdollista tehostaa asioiden käsittelyä markkinaoikeudessa. Työryhmä toteaa, että markkinaoikeudella on jo nykyisen oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 a luvun 3 §:n nojalla käsitellä asiat normaalia kolmea jäsentä suppeammassa kahden jäsenen kokoonpanossa, jos kysymys on muusta kuin riita- tai hakemusasiasta eikä asian laatu tai laajuus edellytä laajempaa kokoonpanoa. Näin ollen tähän asiaan ei liity työryhmän näkemyksen mukaan jatkoselvittämisen tarvetta.

2.3.14. Valituslupajärjestelmän tehostaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Selvityshenkilö on selvityksensä luvussa 4 todennut, että valituslupajärjestelmän käyttöönotolla on ollut tärkeä merkitys julkisia hankintoja koskevan oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä kokonaisuutena. Korkein hallinto-oikeus suorittaa tässä järjestelmässä asian käsittelyyn liittyvää seulontaa, jolloin se voi keskittyä tehokkaasti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaisen valituslupakynnyksen ylittävien asioiden ratkaisemiseen. Valituslupamenettelyn onkin tärkeä toimia niin, että valitusten seulonta tapahtuu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen tehokkaasti. Tuomioistuimen prosessinjohtoon ja sisäisiin menettelytapoihin on siksi tärkeä kiinnittää jatkuvaa huomiota.

Työryhmä on samaa mieltä selvityshenkilön kanssa siitä, että valituslupajärjestelmä on tehostanut hankinta-asioidenkin käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus ei tee välipäätöstä valitusluvan myöntämisestä, vaan myönteinen valituslupa ilmoitetaan vasta pääasian ratkaisemisen yhteydessä. Työryhmän käsityksen mukaan välipäätösten tekeminen ei välttämättä tehostaisi prosessia tai lyhentäisi käsittelyaikaa, joskin se saattaisi antaa oikeudenkäynnin osapuolille tarkempaa tietoa asian käsittelyn etenemisestä. Työryhmä ei pidä tämän asian jatkoselvittämistä relevanttina julkisten hankintojen käsittelyaikojen tehostamiseksi.