

Asia: OM 17/41/2015

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Yleisiä huomioita

#### **Lausuntonne**

Hansel Oy on valtion yhteishankintayksikkö, joka vastaa valtionhallinnon yhteishankintojen toteuttamisesta sekä kilpailutuksiin ja hankintatoimen kehittämiseen liittyvistä asiantuntijapalveluista. Viime vuosina valtionhallinnon yhteishankinnoilla on säästetty vuosittain arviolta yli 200 miljoonaa euroa. Yhteishankinnoilla on vähennetty myös hankintoihin liittyviä hallinnollisia kustannuksia ja vapautettu voimavaroja valtion virastojen ydintoimintoihin. Hankintojen keskittämällä on kyetty myös parantamaan kaupallista ja oikeudellista ammattitaitoa ja vahvistamaan valtion asemaa ostajana.

Hansel noudattaa kilpailutuksissaan julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä. Hankintoja koskevia valituksia käsitellään markkinaoikeudessa, joten Hanselilla on kokemusta oikeudenkäynneistä markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hansel keskittyy lausunnossa lakiehdotukseen siltä osin kuin se liittyy julkisten hankintojen valitusten käsittelyyn.

Hansel kannattaa hallintolainkäyttölainsäädännön uudistamista. Esityksessä on useita parannuksia nykyiseen lainsäädäntöön. Lakiehdotus on rakenteeltaan selkeä ja hyvin laadittu. Hallintolainkäytön piirissä olevien asiaryhmien erilaisuudesta johtuen, yleislain säätämisessä on kuitenkin omat heikkoutensa. Esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyy useita erityispiirteitä, kuten vaatimukset hankintojen nopeaan toteuttamisesta, kaupalliset näkökohdat ja hankintojen liittymä yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin sekä valitusasioiden osapuolten erilainen asema suhteessa toisiinsa (verrattuna esimerkiksi hallinto-oikeudellisia viranomaispäätöksiä koskevissa asioissa). Nämä erityispiirteet tulisi huomioida asiaryhmän oikeuskäsittelyä koskevissa prosessisäännöksissä.

Hansel osallistuu aktiivisesti myös eurooppalaisten yhteishankintayksiköiden yhteistyöhön. Tässä yhteistyössä on kartoitettu mm. julkisten hankintojen oikeussuojadirektiivin toteutumiseen liittyviä

kehitystarpeita sekä tehty vertailuja eri jäsenvaltioiden oikeussuojajärjestelmistä. Suomen julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä takaa valittajille tehokkaat mahdollisuudet puuttua mahdollisiin kilpailutusten virheisiin. Hankintayksiköiden kannalta järjestelmään liittyy kuitenkin kehittämistoiveita, joista merkittävin on valitusten käsittelyn nopeuttaminen. Suomessa julkisten hankintojen käsittely on huomattavasti hitaampaa kuin valtaosassa muita jäsenmaita.

## 1 luku (Yleiset säännökset)

### Lausuntonne

Julkisiin hankintoihin liittyvien asioiden käsittelyyn sovellettaisiin hankintalakia, markkinaoikeuslakia sekä ehdotettua lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Sovellettavien säännösten hahmottaminen on ajoittain hankalaa.

## 2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

### Lausuntonne

Ei lausuttavaa

**Luvussa säädettäisiin myös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta (5 §). Onko pykälä mielestänne riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen?**

Ei lausuttavaa

**Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa (6 §).**

Kannatan ehdotusta

### Mahdolliset lisäkommenttinne

-

## 3 luku (Valituksen tekeminen)

### Lausuntonne

Ei lausuttavaa

## 4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

### Lausuntonne

Ei lausuttavaa

## 5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

### Lausuntonne

Pidämme erittäin tärkeänä sitä, että julkisia hankintoja koskevissa asioissa hankintayksiköiden asiamiehinä voivat toimia hankintayksiköiden omat edustajat, kuten hankintalakimiehet. Kannatamme siten 5 luvun 8 §:n 1 momenttiin kirjattua lähtökohtaa, jonka mukaan asiamies tai avustaja voi asianajajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan lisäksi olla myös muu rehellinen ja tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö. Jos asiamiehien tulisi olla asianajajia taikka luvan saaneita oikeusavustajia, hankintayksiköiden kustannukset nousisivat merkittävästi. Hankinta-asioissa paras asiantuntemus on lisäksi yleensä hankintayksiköissä.

## 6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

### Lausuntonne

Lakiluonnoksen 6 luvun 21 §:n mukaan tuomioistuimen on pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta. Mielestämme tämä ei ole riittävä tae oikeudenkäyntien joutuisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Pidämme ehdottoman tärkeänä sitä, että lakiehdotuksessa esitettäisiin sitovat määräajat julkisia hankintoja koskevien asioiden käsittelyyn markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sopiva määräaika olisi sellainen, että lainvoimainen päätös oikeusasteesta saadaan 90 päivässä valituksen vireilletulosta. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle pitäisi myös asettaa lyhyt määräaika valituslupapäätösten antamiselle.

Lakihankkeessa tulisi kiinnittää huomioita erityisesti julkisten hankintojen oikeudenkäyntien kestojen lyhentämiseen. Julkisia hankintoja koskevien asioiden käsittelyajat markkinaoikeudessa ja erityisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat kohtuuttoman pitkiä eivätkä vastaa julkisten hankintojen oikeussuojaa koskevassa direktiivissä edellytettyä tehokasta ja mahdollisimman nopeaa käsittelyä (Neuvoston direktiivi julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 89/665/ETY, 1 Artikla)

Hankintalain 150 §:n mukaan hankintapäätösten tekeminen on lähtökohtaisesti kielletty, jos asiasta on valitettu markkinaoikeuteen. Tämä automaattisen suspensio ja pitkät käsittelyajat aiheuttavat merkittäviä ongelmia hankintatoimelle, julkisten palvelujen tuottamiselle ja viranomaisten toiminnalle. Pitkät käsittelyajat aiheuttavat myös merkittäviä oikeudellisia ja taloudellisia riskejä hankintayksiköille ja tarjouskilpailut voittaneille yrityksille hankintasopimusten viivästymisten, väliaikaisiin sopimuksiin liittyvien epävarmuustekijöiden sekä esimerkiksi hankintaan liittyvien investointien viiveiden vuoksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa olevat tilastot eivät anna täyttä kuvaa julkisia hankintoja koskevien asioiden käsittelyajoista. Hankintalainsäädännön uudistamiseen liittyvän selvityksen mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2013 oli 12,2 kuukautta, mutta julkisia hankintoja koskevissa asioissa 22,9 kuukautta. Markkinaoikeuden keskimääräinen käsittelyaika asioissa, joissa markkinaoikeus antoi pääasiantarkkaisuksen, oli vuonna 7,9 kuukautta. (Markkinaoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 6/2015). Hallituksen esitysluonnoksessa olevat tilastot eivät anna täyttä kuvaa myöskään sen takia, että käsittelyajoissa on mitä ilmeisemmin

mukana myös asiat, joissa ei ole annettu pääasialkaisu (mkl peruutuksen vuoksi sillensä jääneet asiat).

Suomessa hankinta-asioiden käsittelyajat ovat pidemmät kuin muissa EU:n jäsenmaissa. Esimerkiksi Ruotsissa keskimääräinen käsittelyaika on ensimmäisessä asteessa 2,3 kk ja toisessa asteessa 7,6 kuukautta. EU:n 15 jäsenmaassa on säädetty määräaika julkisia hankintoja koskevien valitusten käsittelylle (Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts Final Study Report MARKT/2013/072/C). Esimerkiksi Virossa laissa säädetty määräaika hankintaa koskevan valitusasian käsittelylle ensimmäisessä asteessa on 10-17 vuorokautta (riippuen käsittelytavasta), Saksassa 35-49 vuorokautta ja Itävallassa 42 vuorokautta (6 kuukautta, jos hankintasopimus on jo tehty). Niissäkin jäsenmaissa, joissa määräaika ei ole asetettu lainsäädännössä, tuomioistuinkäsittelyt ovat huomattavasti lyhyempiä kuin Suomessa.

Julkisissa hankinnoissa on kysymys ostotoiminnasta, jonka luonteeseen kuuluu usein nopeasti muuttuvien markkinaolosuhteiden huomioiminen, ostajan ja myyjän välisen tasapainon tavoittelu sekä yksityisoikeudelliset (mm. sopimusoikeudelliset) näkökulmat. Perinteinen hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä ei kaikilta osin ole ihanteellinen julkisten hankintojen valitusten käsittelyyn. Oikeussuojajärjestelmässä tulisikin pyrkiä osapuolten tasapuolisen aseman korostamiseen sekä hankintojen toteuttamiseen liittyvien viiveiden minimoimiseen.

**Luvussa säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta antaa tuomioistuimen pyynnöstä lausunto sakon uhalla (8 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

Lausunnon antaminen sakon uhalla ei käsityksemme mukaan sovellu julkisten hankintojen asioiden käsittelyyn.

**Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).**

Kannatan ehdotusta

**Mahdolliset lisäkommentit**

Kannatamme selvitysten määrän rajoittamista koskevaa uutta säännöstä. Lyhyempiin hankintavalitusten käsittelyaikoihin tulisi lakisääteisten määräaikojen lisäksi tähdätä nopeuttamalla käsittelyä kaikilla prosessinjohtollisilla toimilla, kuten kirjelmien määrän rajoittamisella esimerkiksi yhteen kierrokseen. Kokemuksemme mukaan useampi kirjelmäkirros ei edesauta jutun oikeaa lopputulosta vaan pitkittää prosessia ja nostaa oikeudenkäyntikuluja.

Prosessia voitaisiin jouduttaa myös aktiivisella puuttumisella uusiin vaatimuksiin ja valitusasian sisällön muuttumiseen oikeuskäsittelyn aikana. Kokemuksemme mukaan hankinta-asioissa valittajan vaatimukset saattavat muuttua merkittävästikin pitkän prosessin aikana. On huomattava, että

valitusasian kohteen muuttuminen oikeuskäsittelyn aikana vaikuttaa merkittävästi hankintayksiköiden oikeudellisiin ja taloudellisiin riskeihin, jotka johtuvat esimerkiksi täytäntöönpanoluvan pyytämisestä, hyvitysmaksuriskistä sekä väliaikaisten sopimusten tekemisestä. Tuomioistuimet eivät yleensä ole riittävästi reagoineet siihen, että valittajien uusien vaatimusten johdosta asia hankintayksikön näkökulmasta muuttuu toiseksi. Hankintayksiköiden taloudelliset riskit ovat aivan eri mittakaavassa, jos valittajan vaatimukset hankintamenettelyn virheen korjaamisesta tai hankintapäätöksen kumoamisesta vaihtuvat prosessin aikana hyvitysmaksuvaatimukseksi.

**Luvussa säädettäisiin myös eri selvityskeinoista. Uusia selvityskeinoja olisivat suullinen valmistelu ja tarkastus.**

#### **Suullinen valmistelu (13 §)**

En ota kantaa

#### **Mahdolliset lisäkommenttinne**

-

#### **Tarkastus (15 §)**

En ota kantaa

#### **Mahdolliset lisäkommenttinne**

-

**Luvussa olisi säännös järjestyssakon tuomitsemisesta tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella (20 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta? Pitäisikö tuomioistuimen varoittaa kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista?**

Ei lausuttavaa

## **7 luku (Suullinen käsittely)**

#### **Lausuntonne**

Suullinen valmistelu/käsittely ei näkemysemme mukaan sovellu kovin hyvin hankinta-asioiden käsittelyyn, sillä hankinta-asioissa valitukset liittyvät yleensä asiakirjoissa esitettyyn. Joissakin tapauksissa asiantuntijoiden kuuleminen voisi olla kuitenkin järkevää. Suullinen käsittely ei kuitenkaan saa johtaa asian käsittelyn hidastumiseen vaan sen tulisi jouduttaa käsittelyä.

## **8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)**

#### **Lausuntonne**

Pidämme tärkeänä sitä, että hankinta-asioissa annettava ratkaisu perustuu valittajan väitteisiin ja vaatimuksiin. Hankintavalituksissa valittajina ovat yritykset, joilla on riittävä osaaminen etujensa ajamiseen sekä väitteiden ja vaatimusten tekemiseen. Hankinta-asioissa valittajat eivät ole samalla tavalla osaamiseltaan heikommassa asemassa taikka "tuomioistuimen oma-aloitteisen oikeudellisen suojelun" tarpeessa kuin valittajat monissa muissa hallinto-oikeudellisissa asioissa. Tämän vuoksi

emme näe tarpeelliseksi menettelyä, jossa tuomioistuin tutkisi viran puolesta valitusasiaa juurikaan laajemmin kuin mitä valituksessa on vaadittu. Hankintayksiköt arvioivat tehtyjen vaatimusten perusteella oikeuskäsittelyyn liittyvät riskit sekä harkitsevat täytäntöönpanoluvan pyytämistä. Hankintayksiköiden oikeussuojan kannalta arveluttava on käytäntö, jossa tuomioistuin perustaa päätöksensä viran puolesta tutkittuihin asioihin, joista hankintayksikköä ei ole kuultu. Tuomioistuimen valituksessa esitettyjä väitteitä ja vaatimuksia laajempi oma-aloitteinen asioiden tutkiminen on myös omiaan hidastamaan oikeudenkäyntejä.

## 9 luku (Tiedoksianto)

### Lausuntonne

Oikeudenkäyntien jouduttamisen näkökulmasta pidämme tärkeänä, että sähköiset tiedoksiannot otettaisiin erityisesti hankinta-asioissa tehokkaaseen käyttöön kaikissa prosessin vaiheissa.

Julkisissa hankinnoissa on siirrytty käyttämään sähköisiä tiedonvaihtotapoja ja tekemään kilpailutukset yhä enenevässä määrin käyttäen sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä. Hankintalaki edellyttää julkaisemaan hankintailmoitukset ja tarjouspyynnöt sähköisesti ja siirtymäajan jälkeen ottamaan myös tarjoukset vastaan sähköisesti. Siten koko kilpailutusprosessi toteutetaan sähköisesti. Olisi kannatettavaa, että myös markkinaoikeudelle voitaisiin valitustilanteissa toimittaa kilpailutusten aineistot sähköisesti. Aineistot ovat usein laajuudeltaan valtavia. Satojen tai tuhansien sivujen tulostaminen markkinaoikeuden käyttöön ja välitettäväksi markkinaoikeudesta muille asianosaisille vie kohtuuttomasti aikaa ja resursseja ja aiheuttaa kustannuksia hankintayksiköille ja myös tuomioistuimille.

**Ehdotuksen mukaan ainoastaan velvoittavat päätökset, joiden tiedoksisuudesta alkaa kulu muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti (1 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

Kannatamme ehdotusta. Myös todisteelliset tiedoksiannot pitäisi antaa sähköisesti prosessien jouduttamiseksi.

## 10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

### Lausuntonne

Kannatamme ehdotusta. Julkisia hankintoja koskevissa asioissa tulisi rajoittaa kirjelmöinnin määrää, jotta oikeudenkäyntien kestoja voitaisiin lyhentää.

Kannatamme 10 luvun 2 §:ään kirjattua velvoitetta, jonka mukaan osapuolen tulisi korvata toisen osapuolen kulut, jotka johtuvat oikeudenkäynnin pitkittämisestä uusilla vaatimuksilla taikka selvityksillä prosessin aikana. Oikeudenkäynnin tarpeettomasta pitkittämisestä johtuvat kulut tulisi myös vähentää tarpeettomaan pitkittämiseen syyllystyneen osapuolen kuluvaatimuksista.

## 11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

### Lausuntonne

Ei lausuttavaa

## **Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).**

Vastustan ehdotusta

### **Mahdolliset lisäkommentit**

11 luvun 2 §:n mukaan tuomioistuin voi täydentää päätöstään 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista, jos päätös ei sisällä ratkaisua kaikkiin asiassa esitettyihin sivuvaatimuksiin. Päätöksen täydentäminen ei sovellu julkisia hankintoja koskeviin ratkaisuihin. Näemme suurena riskinä sen, että päätöksen täydentämismahdollisuutta käytettäisiin oikeudenkäyntien pitkittämisen tarkoituksessa (syynä esimerkiksi tahto osallistua hankinnan väliaikaiseen järjestämiseen taikka kilpailijan liiketoiminnan estäminen). Julkisia hankintoja koskeviin oikeudenkäynteihin ei tulisi tuoda elementtejä, jotka saattaisivat edelleen hidastaa lainvoimaisen ratkaisun saamista.

## **12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)**

### **Lausuntonne**

Ei lausuttavaa

**Ehdotuksen mukaan uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (1 §). Tarvittaessa poikkeuksista säädettäisiin jatkossa erikseen. Ehdotus valituslupamenettelystä pääsääntönä poikkeaisi voimassa olevasta laista.**

Kannatan ehdotusta

### **Mahdolliset lisäkommentit**

Julkisissa hankinnoissa valituslupajärjestelmä on jo käytössä. Pidämme erittäin tärkeänä sitä, että valituslupa-asiat käsitellään kiireellisenä, jotta prosessi olisi mahdollisimman nopea. Valituslupaa harkittaessa asia tulisi käsitellä vain siinä laajuudessa kuin valitusluvan antamista koskeva päätös edellyttää - ts. valituslupajärjestelmän ei tulisi johtaa laajaan kirjelmöintiin sekä asioiden tutkimiseen yksityiskohtaisesti ennen valituslupapäätöksen tekemistä. Tämä hidastaa hankintojen tekemistä ja nostaa kustannuksia.

Huomattavaa on, että julkisiin hankintoihin liittyvistä markkinaoikeuden ratkaisuista vain hyvin pieni osa on muuttunut korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

**Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisten yleissäännösten mukaan ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §). Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.**

Kannatan ehdotusta

### **Mahdolliset lisäkommentit**

-

## 13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

### Lausuntonne

Ei lausuttavaa

**Kantelu ylimääräisenä muutoksenhakukeinona ehdotetaan poistettavaksi. Nykyiset kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin (5 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

-

**Luvussa ehdotetaan nimenomaista säännöstä ylimpien laillisuusvalvojen oikeudesta hakea purkua lainvoimaiseen päätökseen (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

-

**Ehdotuksen mukaan muun hakijan kuin viranomaisen olisi päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä lainoppinutta avustajaa (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

-

## 14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

### Lausuntonne

-

**Oikeudenkäymiskaaren ehdotettujen muutosten johdosta yleisiltä tuomioistuimilta poistuisi toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

-

## 15 luku (Voimaantulo)

### Lausuntonne

Ei lausuttavaa

### Liitelait

### Mahdolliset kommenttinne

-

### Yksityiskohtaisia huomioita

### Tekniset huomionne



Markkinaoikeuslain 1 luvun 3 §:n säädösviittaukset eivät ilmeisesti ole ajan tasalla, sillä lainkohdassa viitataan vanhaan hankintalainsäädäntöön. Olisiko tämän lakiuudistuksen yhteydessä mahdollista muuttaa viittaukset uuteen lainsäädäntöön?

Kontuniemi Eija  
Hansel Oy