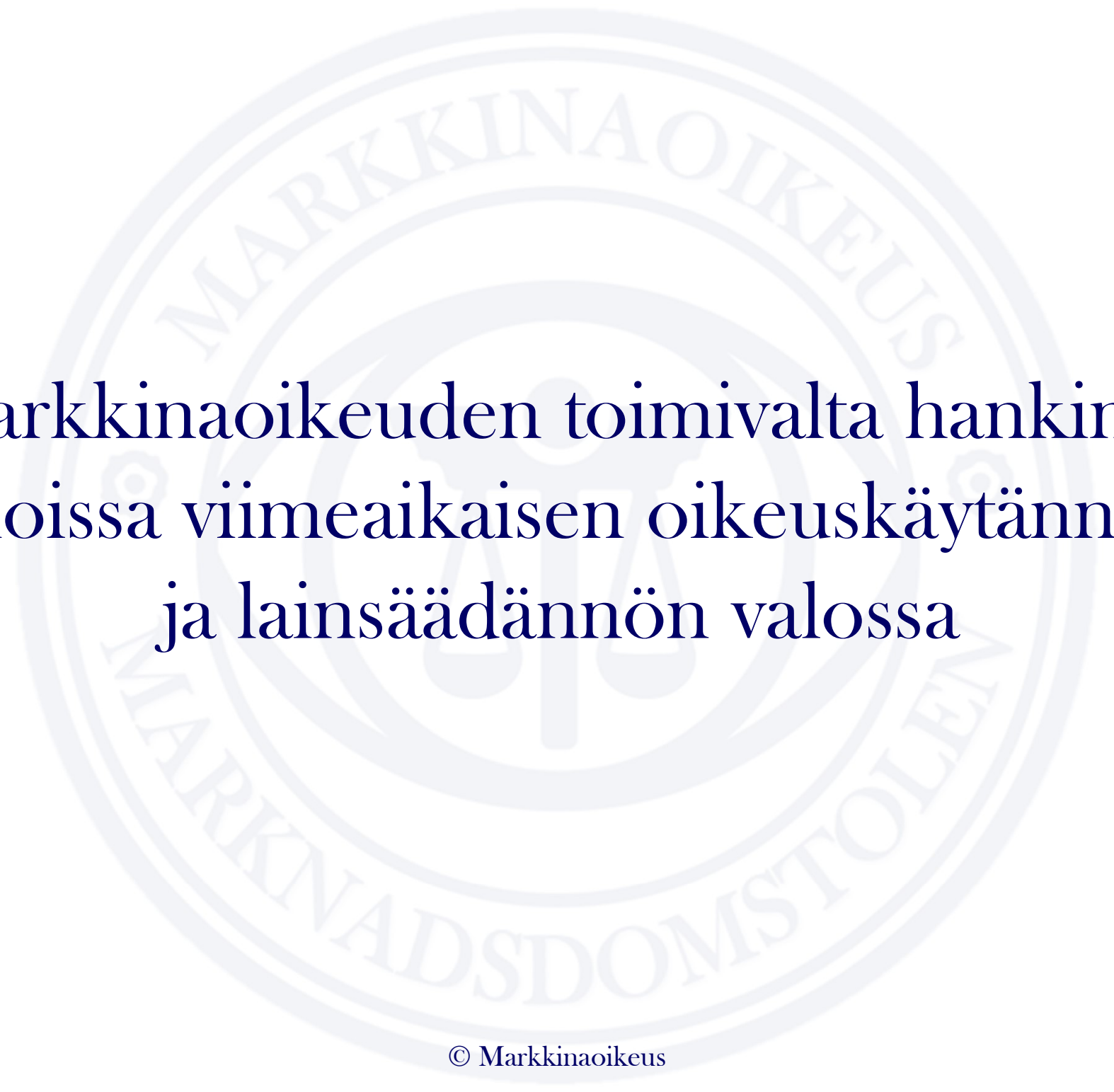




# Hankintayhdistyksen vierailu markkinaoikeudessa

7.3.2022

Markus Ukkola



Markkinaoikeuden toimivalta hankinta-  
asioissa viimeaikaisen oikeuskäytännön  
ja lainsäädännön valossa

# Esityksen rakenteesta

1. Mitkä seikat vaikuttavat markkinaoikeuden toimivaltaan hankinta-asioissa.
2. Hankintalain soveltuminen ja markkinaoikeuden toimivalta.
3. Muiden lakien mukaisuuden arviointi hankinta-asiassa.
4. Markkinaoikeuden toimivallan laajentuminen muissa kuin yleisimmissä hankinta-asioissa.
5. Yhteenvetoa.



**Mitkä seikat vaikuttavat  
markkinaoikeuden toimivaltaan  
hankinta-asioissa**

# Mikä merkitys on markkinaoikeuden toimivallalla?

- Olli Mäenpää. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. 2019 (Alma Talent, s. 503):
- ”Hallintoprosessissa oikeudenkäynnin edellytyksillä tarkoitetaan lähinnä valituksen tutkimisen edellytyksiä. Niiden mukaan määräytyy, onko valitus tutkittava asiallisesti vai jätetäänkö se prosessin edellytysten puuttuessa sisällöllisesti tutkimatta.”

# Oikeudenkäynnin edellytykset

- Olli Mäenpää. Oikeudenkäynti hallintoasioissa (jatkuu, s. 503):
  1. Hallintotuomioistuimeen kohdistuvat edellytykset
    - Valituksen tutkiminen kuuluu tuomioistuimen toimivaltaan.
    - Tuomioistuin on päätösvaltainen.
  2. Oikeudenkäynnin kohteena olevaan asiaan kohdistuvat edellytykset
    - Päätös on valituskelpoinen.
    - Päätökseen ei kohdistu valituskieltoa.
  3. Valittajaan kohdistuvat edellytykset
    - Valittajalla on valitusoikeus.
  4. Vireillepanoon kohdistuvat edellytykset
    - Valitus on tehty määräajassa.
    - Valitus ei ole sisällöllisesti puutteellinen.



# Mitkä seikat vaikuttavat markkinaoikeuden toimivaltaan hankinta- asioissa?

- Markkinaoikeuden toimivaltaa hankinta-asioissa koskeva koontisäännös: laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 1 luvun 3 §:
- Markkinaoikeus käsittelee hankinta-asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:
  - julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa;
  - vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa;
  - julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa;
  - laissa liikenteen palveluista
  - ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa annetussa laissa.

# Mitkä seikat vaikuttavat markkinaoikeuden toimivaltaan hankinta-asioissa?

- Markkinaoikeus käsittelee hankinta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä annetun lain 21 §:n 2 momentin mukaiset valitukset Energiaviraston päätöksistä (laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 1 luvun 3 §:n 2 momentti).
- Markkinaoikeus käsittelee hankinta-asioina ne hallintoriita-asiat, jotka sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021) 67 §:n 2 momentissa säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi. (laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 1 luvun 3 §:n 3 momentti).





# Hankintalain soveltuminen ja markkinaoikeuden toimivalta

# Markkinaoikeuden toimivalta hankinta- asioissa

- Ylivoimainen enemmistö markkinaoikeuden hankinta-asioista perustuu lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki).
- Hankintalain 154 §:n 1 momentti:
- Jos hankinnassa on menetelty hankintalain, Euroopan unionin lainsäädännön taikka Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti, markkinaoikeus voi määrätä momentissa säädetyn (yhden tai useamman) seuraamuksen.

# Markkinaoikeuden toimivalta hankinta- asioissa

- Hankintalain 146 §:n 1 momentti:
- Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella voidaan saattaa tässä laissa tarkoitettu hankintayksikön päätös tai hankintayksikön muu hankintamenettelyssä tekemä ratkaisu, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan.

# Hankintalaki ja markkinaoikeuden toimivalta

- Markkinaoikeudella on toimivalta määrätä seuraamus, jos hankintalakia ei ole noudatettu hankintamenettelyssä.
- Muutoksenhaun kohteena voi olla vain hankintalaissa tarkoitettu päätös tai muu ratkaisu.
- Näin ollen markkinaoikeuden toimivalta on sidoksissa siihen, sovelletaanko hankintaan hankintalakia.

# Hankintalaki ja markkinaoikeuden toimivalta

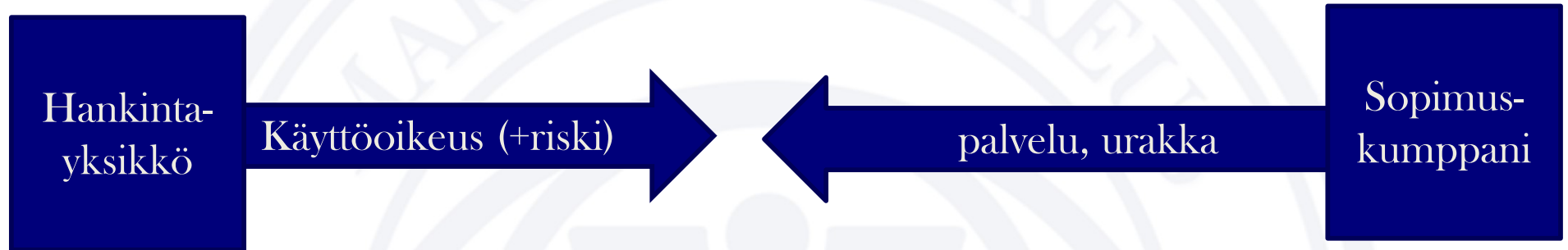
- Hankintalain soveltamisen edellytyksiä:
  - Kyseessä on hankintamenettely, joka koskee hankintasopimusta tai käyttöoikeussopimusta (hankintalain 1 §).
  - Hankinnan tekijä on hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö (hankintalain 1 §).
  - Hankinnan tai käyttöoikeussopimuksen ennakoitu arvo on vähintään hankintalaissa säädettyjen kynnysarvojen tasoinen (hankintalain 25, 26 §).
  - Hankintalain soveltamisalarajaukset eivät sovellu (hankintalain 2 luku).
- Monet edellä mainituista vaikuttavat toisiinsa (esim. jos kyseessä on käyttöoikeussopimus, tarkasteltava kynnysarvo on eri tasoinen kuin hankintasopimuksissa).



# Viimeaikaista oikeuskäytäntöä hankintalain soveltumisesta ja markkinaoikeuden toimivallasta

- Markkinaoikeuden oikeuskäytännössä on viime aikoina arvioitu verraten runsaasti sitä, onko hankintayksikön tekemä järjestely hankintasopimus, käyttöoikeussopimus vai ei kumpikaan näistä (ja onko vastaava kynnysarvo ylittynyt vai ei).

# Käyttöoikeussopimus



- Määritelmä hankintalain 4 §:ssä.
- Oma direktiivinsä 2014/23/EU (hankintalain 13 luku).
- Hankintayksikkö antaa käyttöoikeuden (usein yksin- tai erityisoikeus hyödyntää tiettyä tilaa, rakennusta jne.). Samalla siirtyy riski (toiminnallinen riski = riski altistua markkinoiden epävarmuustekijöille).
- Sopimus-kumppanilla ”taloudellista vapautta” palvelun/urakan osalta (EUT C-300/07).
- Hankintayksikkö saa itselleen palvelusuorituksen tai urakkatyön toteutuksen.

# Tuoretta oikeuskäytäntöä käyttöoikeussopimuksista

- KHO 2021:57 & MAO 200-204/21 (sairasvakuutuksesta korvatut matkat ja niihin liittyvät palvelut – kyseessä palveluhankintasopimus eikä käyttöoikeussopimus, markkinaoikeuden päätösten mukaan kynnsarvo ylittyi ja valitus tutkittiin).
- MAO 225/21 (matkapalvelukeskuksen toiminta ja operointi ja eräät muut palvelut – kyseessä palveluhankintasopimus eikä käyttöoikeussopimus, kynnsarvo ylittyi, valitus tutkittiin).
- MAO H197/21 (sairaalan kahvila- tai kioskitoimintaa koskeva uuden palvelukonseptin toteuttaminen – kyseessä käyttöoikeussopimus eikä vuokrasopimus, kynnsarvo ylittyi, markkinaoikeudella toimivalta tutkia valitus).

# Tuoretta oikeuskäytäntöä käyttöoikeussopimuksista

- MAO 36/21 (matkailuvaunun alueen vuokralle tarjoaminen – kyse ei hankinta- eikä käyttöoikeussopimus, markkinaoikeudella ei toimivaltaa tutkia valitusta).
- MAO H277/21 (koulu- ja päiväkotikuvaukset – kyse käyttöoikeussopimuksesta, valitus tutkittiin).
- MAO 20/21 (terminaalialueiden taksiliikennepalvelut - kyse erityisalojen hankintalain mukaisesta käyttöoikeussopimuksesta, valitus tutkittiin).

# Tuoretta oikeuskäytäntöä käyttöoikeussopimuksista

- KHO 2021:29 (lääkkeiden koneellinen annosjakelupalvelu – kyseessä palveluhankintasopimus eikä käyttöoikeussopimus).
- MAO 207/21 (lääkkeiden koneellinen annosjakelusopimus – kyseessä palveluhankintasopimus eikä käyttöoikeussopimus, kynnyksarvot eivät ylittyneet, markkinaoikeudella ei toimivaltaa).
- MAO 218/21 (lääkkeiden koneellinen annosjakelupalvelu – kyseessä palveluhankintasopimus eikä käyttöoikeussopimus, kynnyksarvot eivät ylittyneet, markkinaoikeudella ei toimivaltaa).





# Muiden lakien mukaisuuden arvioiminen hankinta-asiassa

# Markkinaoikeuden toimivallan merkitys muiden lakien vastaisuuden arvioimisessa

- Edellä kuvatut säännökset oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa tarkoittavat sitä, että markkinaoikeus *ei ole* toimivaltainen käsittelemään hankinta-asioina valituksia asioissa, joita koskevissa säännöksissä *ei ole* annettu markkinaoikeudelle toimivaltaa.
- Markkinaoikeudelle ei ole säädetty toimivaltaa käsitellä valituksia hankinta-asioina esimerkiksi sosiaalihuollon lainsäädännössä tai yleisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 2 luvussa (valitus hallintopäätöksestä).
- Vaikka markkinaoikeudella on toimivalta käsitellä asioita, jotka on säädetty sen toimivaltaan kuuluviksi esimerkiksi kilpailulaissa tai sähkömarkkinalaissa, näitä ei kuitenkaan käsitellä markkinaoikeudessa hankinta-asioina vaan kilpailu- ja valvonta-asioina (laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 1 luvun 2 §).

# Muiden lakien mukaisuuden arviointi hankinta-asian yhteydessä

- Aika ajoin hankinta-asiaa koskevan asian yhteydessä oikeudenkäynnin osapuoli esittää, että hankintayksikkö on menetellyt myös jonkin sellaisen säädöksen vastaisesti, jonka osalta markkinaoikeudelle ei ole nimenomaisesti säädetty toimivaltaa edellä kuvatuissa säännöksissä.
- Hankintalain 163 §:n mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta kuntalain, hyvinvointialueesta annetun lain eikä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla.

# Muiden lakien mukaisuuden arviointi hankinta-asian yhteydessä

- Hankintalain 165 § vastaa aiemmin voimassa olleen hankintalain 102 §:ää, jonka esitöissä (HE 190/2009 vp) on todettu mm. seuraavaa:  
”Rajoitus ei supista mahdollisuuksia vedota hankintamenettelyssä tapahtuneisiin muihin kuin hankintalakiin perustuviin päätöksenteon virheellisyyksiin. *Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu hankinta-asiassakin esikysymyksenä ottaa kantaa väitteisiin siitä, että hankinta-asiassa tehty päätös on muullakin perusteella lainvastainen.*”



# Muiden lakien mukaisuuden arviointi hankinta-asian yhteydessä

- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki 60 § 5 momentti:
- Markkinaoikeus voi hankintalain 146 §:ssä tarkoitetun valituksen käsittelyn yhteydessä tutkia myös tämän lain 3 luvussa tarkoitettujen yksityistä palveluntuottajaa koskevien edellytysten ja vaatimusten noudattamisen hankinnassa. Jos hankinnassa on menetelty edellä mainittujen säännösten vastaisesti, markkinaoikeus voi määrätä hankintalain 154 §:ssä tarkoitetun seuraamuksen.
- LaVL 10/2021 vp s. 20: ”Ehdotetussa ratkaisussa markkinaoikeuden ei tule kuitenkaan ottaa kantaa siihen, onko ostopalvelujen hankkimiselle ylipäättään ollut sote-järjestämislain 12 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä.”



# Oikeuskäytäntöä muiden lakien mukaisuuden arvioimisesta hankinta-asiassa

- MAO 620/18 (hankintayksikön toiminnan julkisuuslain mukaisuuden arvioinnista hankinta-asiassa): hankintayksikön tietopyyntöä koskevan menettelyn ja esillä olleen pääasian käsittelyn välillä ei voitu katsoa olleen sellaista ajallista tai asiallista yhteyttä, että hankintayksikön tietopyyntöä koskevan menettelyn lainmukaisuuteen olisi voitu ottaa kantaa, kun arvioitiin hankintayksikön muutoksenhaun kohteena olleeseen hankintapäätökseen johtanutta menettelyä.
- MAO H250/21, MAO H277/21, MAO H303/21 – markkinaoikeus ei ole julkista hankintaa koskevan valitusasian yhteydessä toimivaltainen itsenäisenä kysymyksenä ratkaisemaan sitä, onko asiassa menetelty kilpailulain vastaisesti.

# Oikeuskäytäntöä muiden lakien mukaisuuden arvioimisesta hankinta-asiassa

- KHO 2021:191
- Asiassa arvioitiin, oliko hankintayksikkö menetellyt hankintalain vastaisesti, kun se oli valinnut A:n kuntayhtymän palveluntuottajaksi, vaikka kuntayhtymä ei ollut yhtiöittänyt toimintaansa kuntalain 126 §:ssä tarkoitetulla tavalla.
- Yhtiöittämisvelvollisuus merkitsee päätöksen mukaan, ettei kunnilla ja kuntayhtymillä ole oikeutta tarjota palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla, vaan kuntien ja kuntayhtymien on siirrettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevassa säännöksessä on kysymys unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (C-305/08, C-219/19) sallitusta kiellosta tietyille talouden toimijoiden luokille tarjota tiettyjä palveluja.

# Oikeuskäytäntöä muiden lakien mukaisuuden arvioimisesta hankinta-asiassa

- KHO 2021:191 (jatkuu):
- Kunnan ja kuntayhtymän velvollisuudella yhtiöittää toimintansa niiden osallistuessa tarjouskilpailuihin on välitön kytkentä julkisiin hankintoihin. Kuntayhtymää koskevan yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamatta jättäminen tarjouskilpailuihin osallistuttaessa merkitsee, että kuntayhtymä saa kilpailuetua konkurssisuojan ja verohyötyjen ansiosta. Kunnat ja kuntayhtymät eivät siten osallistu tarjouskilpailuihin yhtäläisin toimintaolosuhtein verrattuna yksityisiin toimijoihin.
- Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kuntalain yksiselitteinen yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva säännös oli otettava huomioon hankintamenettelyssä. Hankintayksikön olisi tullut tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi pyytää A:n kuntayhtymää esittämään selvitys siitä, millä perusteella kuntayhtymä katsoi sillä olevan oikeus osallistua tarjouskilpailuun toimintaansa yhtiöittämättä.
- Pohdittavaa: millä muiden säädösten velvoitteilla on välitön kytkentä julkisiin hankintoihin? Minkä muiden säädösten velvoitteilla on se vaikutus, että niitä voidaan pitää kieltona tietyille talouden toimijoiden luokille tarjota tiettyjä palveluja?



Markkinaoikeuden toimivallan  
laajentuminen muissa kuin yleisimmissä  
hankinta-asioissa



# Markkinaoikeuden toimivallan laajeneminen hankinta-asioissa

- Markkinaoikeuden toimivalta on laajentunut sitä mukaa, kuin hankintamenettelyä koskevia säädöksiä on tullut lisää.
- ”Perinteiset” hankintalaki ja erityisalojen hankintalaki.
- Joukkoliikennelakiin kilpailuttamissääntöjä vuonna 2009. (Nyk. laki liikenteen palveluista).
- Puolustus- ja turvallisuushankintalaki v. 2011.
- Ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa v. 2011.



# Markkinaoikeuden toimivallan laajeneminen hankinta-asioissa

- Sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä annetun lain 21 §:n 2 momentin mukaiset valitukset. (voimaan v. 2011, ks. MAO 240/18).
- *Uutena heinäkuusta 2021 lähtien:* Hallintoriita-asiat, jotka sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetun lain (616/2021) 67 §:n 2 momentissa säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi.

# Markkinaoikeuden toimivallan laajeneminen hankinta-asioissa

- Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta (ns. voimaantulolaki) 67 § 2 momentti:
- Tämän lain 29 §:n nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia sekä sopimusehtoja koskevat, 30 §:ssä tarkoitettua sopimussakkoehdotusta, korvausta ja korvauksen takaisinperintää koskevat sekä tämän lain nojalla tehtävistä muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa.
- Lain 67 §:n 3 momentti: Tämän lain 29 §:n perusteella muutettua sopimusta koskevan päätöksen muutoksenhausta säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa.

# Markkinaoikeuden toimivallan laajeneminen hankinta-asioissa

- LaVL 10/2021 vp s. 29:
- ”...sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö ovat valiokunnalle toimittamassaan selvityksessä esittäneet ratkaisua, jonka mukaan siinä tapauksessa, että kyse on sopimuksen muuttamisesta, sovelletaan vain hankintalain muutoksenhakusäännöksiä. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan voida tutkia, onko sopimuksen muuttaminen täyttänyt voimaantulolaissa säädetyt edellytykset. Niissä tapauksissa, joissa on kyse sopimuksen mitätöitymisestä tai irtisanomisesta kokonaisuudessaan, mahdolliset riita-asiat käsitellään hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa.” ”

# Markkinaoikeuden toimivallan laajeneminen hankinta-asioissa

- Voimaanpanolain 29 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueelle 20 ja 25 §:n perusteella siirtyvä yksityisen palveluntuottajan kanssa tehty sosiaali- tai terveydenhuollon palvelujen hankkimista koskeva sopimus (ostopalvelusopimus) tai sen sopimusehto sekä siihen liittyvä vuokra- tai käyttöoikeussopimus on mitätön momentissa tarkoitetuissa tilanteissa (mm. sopimus tehty palveluista, joita ei voi lain mukaan ulkoistaa tai antaa muulle kuin ns. virkalääkärille, sopimuksessa sovittu asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista mainitun lain vastaisesti, sopimuksen perustella on ilmeistä, ettei hyvinvointialue tosiasiallisesti vastaa järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta).



# Markkinaoikeuden toimivallan laajeneminen hankinta-asioissa

- HE 241/2020 vp s. 904: ”Lainvalmistelussa tehdyn arvioinnin mukaan säännöksen tarkoittamia ’ilmeisiä’ sopimuksia olisi Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin tekemä laaja ulkoistus. Ulkoistus koskee laajaa tehtäväalaa ja laajaa aluetta, jossa palvelut on ulkoistettu yhdelle palvelutuottajalle.”



# Markkinaoikeuden toimivallan laajeneminen hankinta-asioissa

- Voimaanpanolain 30 §:
- Jos sopimus tai sopimuksen ehto tulee mitättömäksi tai sopimus irtisanotaan mainitun lain 29 §:n perusteella, hyvinvointialue ei vastaa sopimuksessa mahdollisesti sovitusta sopimussakosta.
- Yksityisellä palveluntuottajalla on oikeus saada hyvinvointialueelta korvaus välittömistä kustannuksista, joka sille on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista, jos sopimus tai sen ehto tulee mitättömäksi tai irtisanotuksi mainitun lain 29 §:n perusteella. Edellytyksenä korvauksen saamiselle on, että investoinnit jäävät sopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen vuoksi palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palveluntuottajan ole pitänyt varautua tähän.

# Yhteenvetoa

- Markkinaoikeuden toimivaltaan vaikuttavat useat eri säädökset ja säännökset, joilla on keskinäisiä vaikutussuhteita.
- Hankintalainsäädännön soveltamisalasta tullut verraten runsaasti viimeaikaista oikeuskäytäntöä (esim. käyttöoikeussopimukset).
- Markkinaoikeus saattaa joutua ottamaan kantaa myös hankinta-asiassa muunkin lain mukaisuuteen ns. esikysymyksenä.
- Markkinaoikeuden toimivaltaa hankinta-asioissa on laajennettu useasti, viimeksi vuoden 2021 sote-uudistuspaketissa.



**Markkinaoikeus**  
**Radanrakentajantie 5**  
**00520 Helsinki, Finland**  
**Puh. +358 (0) 29 56 43300**  
**E-mail. [markkinaoikeus@oikeus.fi](mailto:markkinaoikeus@oikeus.fi)**