



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# **OIKEUDENKÄYNTIKULURISKI HANKINTAVALITUKSISSA**

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN NÄKÖKULMASTA

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa  
Tutkielma

Laatija:  
Pihla Matikainen

19.05.2022

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu  
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

**Oppiaine:** Oikeustiede  
**Tekijä(t):** Pihla Matikainen  
**Otsikko:** Oikeudenkäyntikururiski hankintavalituksissa  
**Ohjaaja(t):** Janne Salminen  
**Sivumäärä:** 63 sivua  
**Päivämäärä:** 19.05.2022

Julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa noudatetaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) (hallintoprosessilaki). Hallintoprosessilain lisäksi hankintavalituksista säädetään laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) (hankintalaki). Hankintalain mukaisesti julkisia hankintoja koskevissa asioissa ei sovelleta oikeudenkäyntikuluja koskevaa hallintoprosessilain 95 §:n 3 momenttia, josta seuraa, että poikkeuksellisesti kummallakin hankintavalitusasian osapuolella on teoreettisesti yhtäläinen mahdollisuus joutua korvaamaan omat ja toisen oikeudenkäyntikulut. Merkittävimmin ratkaisuun siitä, kumpi joutuu kulujen pääasialliseksi maksajaksi, vaikuttaa pääasian ratkaisu tuomioistuimessa. Pääasian ratkaisun lisäksi otetaan huomioon tilanteen kokonaisarviointi. Tutkielman aiheesta tekee erityisen merkittävän se, että, oikeudenkäyntikulut hankintavalituksissa nousevat usein huomattavan korkeiksi asioiden ollessa tavanomaisempiin hallintoprosessuaalisiin asioihin nähden monimutkaisempia ja oikeudellisesti hankalampia. Tutkimusaiheen keskiössä on myös oikeushenkilön oikeusturvan tarkastelu, hankintavalitusasioiden osapuolten ollessa lähes aina luonnollisten henkilöiden sijaan oikeushenkilöitä.

Tutkimuksen aihetta, oikeudenkäyntikururiskia hankintavalituksissa, tarkastellaan työssä erityisesti oikeudenkäyntikururiskin ja oikeusturvan yhteensovittamisen näkökulmasta. Yleisemmän esittelyn jälkeen tutkielmassa perehdytään aiheeseen tarkemmin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Tutkielman tarkoituksena on siten selvittää, millaisia ongelmia kururiski saattaa aiheuttaa hankintavalitusasioissa kansallisen oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Tutkielma sijoittuu siten hallintoprosessioikeuden lisäksi kansainvälisen julkisoikeuden ja EU-oikeuden alalle. Tutkielma metodi on pääosin oikeusdogmaattinen. Tutkielman lähteinä on käytetty laaja-alaisesti yleistä hallintoprosessuaalista ja julkisia hankintoja koskevaa oikeuskirjallisuutta, mutta hyödynnetty myös siviilioikeudellista materiaalia sen soveltuvilta osin. Sama koskee kansallista oikeuskäytäntöä, joka on pääosin kerätty markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista, mutta samanaikaisesti pidetty silmällä myös yleisissä tuomioistuimissa ratkaistuja asioita. Lisäksi tutkielmaan kuuluu sen perus- ja ihmisoikeudellisesta perspektiivistä johtuen runsaasti myös kansainvälisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöä ja sen arviointia.

Tutkielman perusteella nykyiseen oikeustilaan liittyvät kehitystarpeet koskevat hankintavalituksissa erityisesti oikeudenkäyntikulujen kokoluokkaa ja ennustettavuutta. Ongelmat aiheuttavat puutteita yleiseen oikeusvarmuuteen sekä hankintavalitusten osapuolten oikeusturvaan. Tutkielman lopussa tehdään muutamia ratkaisuehdotuksia nykyisen oikeustilan parantamiseksi. Ratkaisuehdotukset jakaantuvat kolmeen pääkategoriaan, jotka ovat 1) halvempaan prosessiin tähtääminen, 2) kulujen rajaaminen sääntelyllä ja 3) kulujen ennakoitavuuden parantaminen. Ratkaisuehdotusten ei ole tarkoitus olla viimeisteltyjä ratkaisumalleja, vaan enemmänkin suuntaa antavia ehdotelmia siitä, mihin suuntaan oikeustilaa voitaisiin lähteä kehittämään.

**Avainsanat:** hallintoprosessi, julkiset hankinnat, oikeudenkäyntikulut, markkinaoikeus, oikeusvarmuus, oikeusturva

## Sisällys

<b>OIKEUDENKÄYNTIKULURISKI HANKINTAVALITUKSISSA.....</b>	<b>I</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>V</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>XII</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Tutkimuksen tausta.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimustehtävä .....</b>	<b>2</b>
<b>1.3 Tutkimusmetodi, aineisto ja lähteet.....</b>	<b>5</b>
<b>1.4 Tutkimuksen rakenne .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Oikeudenkäyntikulujen perusteista hankintavalituksissa.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Julkisten hankintojen järjestelmästä .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Säädöspohja oikeudenkäyntikuluille.....</b>	<b>11</b>
2.2.1 Hallintoprosessilaki .....	11
2.2.2 Hankintalain erityissäännökset.....	12
2.2.3 Kohtuullisuus (HOL 95 § 1 ja 2 momentti).....	14
2.2.4 Erityinen korvausvelvollisuus (HOL 96 §).....	16
<b>2.3 Korvattavat oikeudenkäyntikulut ja niiden vaatiminen .....</b>	<b>17</b>
2.3.1 Kulujen vaatiminen .....	17
2.3.2 Julkisen oikeusavun ja oikeusturvavakuutuksen rooli hankintavalituksissa.....	18
2.3.3 Hankintayksikön korvausvelvollisuus .....	19
2.3.4 Valittajan korvausvelvollisuus.....	21
<b>2.4 Valittaminen julkista hankintaa koskevassa asiassa.....</b>	<b>22</b>
2.4.1 Yleisimmät perusteet valituksille.....	22
2.4.2 Markkinaoikeus.....	23
2.4.3 Korkein hallinto-oikeus.....	24
2.4.4 Muut oikeussuojakeinot .....	25
<b>3 Perus - ja ihmisoikeudellinen vaatimustaso oikeudenkäyntikuluille.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys hallintoprosessissa.....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 Oikeushenkilön perus- ja ihmisoikeudellinen suoja.....</b>	<b>28</b>
<b>3.3 Euroopan ihmisoikeussopimus ja -tuomioistuin .....</b>	<b>30</b>
3.3.1 Toimielimet ja säädökset .....	30
3.3.2 Access to court ja access to justice.....	31

3.3.3	Equality of arms .....	33
<b>3.4</b>	<b>EU-oikeus .....</b>	<b>34</b>
<b>3.5</b>	<b>Yhdistyneet kansakunnat .....</b>	<b>35</b>
<b>3.6</b>	<b>Kansainvälistä oikeuskäytäntöä .....</b>	<b>36</b>
3.6.1	Oikeudenkäyntimaksu .....	36
3.6.2	Oikeusavustaja .....	37
3.6.3	Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus .....	38
3.6.4	Yhteenvetona oikeuskäytännöstä.....	38
<b>3.7</b>	<b>Kansainvälisten vaatimusten implementointi .....</b>	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>Kansallisen oikeustilan arviointia .....</b>	<b>42</b>
<b>4.1</b>	<b>Oikeusvarmuus ja oikeusturva .....</b>	<b>42</b>
<b>4.2</b>	<b>Oikeudenkäyntikulujen konkreettisesta tasosta .....</b>	<b>45</b>
4.2.1	Tilastotietoa oikeudenkäyntikuluista hankintavalituksissa.....	45
4.2.2	Uusi tuomioistuinmaksulaki .....	46
4.2.3	Erityisen korkeiden tai matalien oikeudenkäyntikulujen vaikutuksesta .....	49
<b>4.3</b>	<b>Oikeudenkäyntikulujen ennakoitavuus .....</b>	<b>51</b>
<b>5</b>	<b>Lopuksi .....</b>	<b>54</b>
<b>5.1</b>	<b>Ongelman sisältö .....</b>	<b>54</b>
<b>5.2</b>	<b>Halvempaan prosessiin tähtääminen.....</b>	<b>55</b>
<b>5.3</b>	<b>Kulujen rajaaminen sääntelyllä.....</b>	<b>58</b>
<b>5.4</b>	<b>Ennakoitavuuteen vaikuttaminen.....</b>	<b>60</b>
<b>5.5</b>	<b>Yhteenveto.....</b>	<b>61</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Kauppakaari Oyj Helsinki 2000.

Cappelletti, Mauro, Alternative Dispute Resolution Process within the Framework of the Worldwide Access-to-Justice Movement. *The Modern Law Review* 1993, Vol.56, Issue 3, s.282-296.

Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter I europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Norstedts juridic, Stockholm 2007.

Dimitri, Nicola, Best Value for Money in Procurement. *Journal of Public Procurement* 2013, Vol. 13, No. 2, s.149-175.

Ervasti, Kaijus, Tuomioistuimet riitojen ratkaisijana. *Defensor Legis* N:o 4/2002, s.586-604.

Ervo, Laura, Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Alma Talent Oy 2005. (E-kirja, <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAJBHXCTDG#kohta:ii>, luettu 15.12.2021.)

Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi, Julkiset hankinnat. Alma Talent Oy 2017. (E-kirja, [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAXBBXATCBHEC#kohta:JULKISET\(\(20\)HANKINNAT\(\(20\)/piste:b4](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAXBBXATCBHEC#kohta:JULKISET((20)HANKINNAT((20)/piste:b4), luettu 06.01.2022)

Halila, Heikki, Onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin? *Defensor Legis* N:o 4/2006, s.644–649.

Halila, Leena, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Helsinki 2000.

Halonen Kirsi-Maria, Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. *Lakimies* 7–8/2021, s.1113–1135.

Jokela, Antti, Oikeudenkäyntikulut ja maksuton oikeusapu, 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2019. (E-kirja, <https://verkkokirjahylly-almatalent->

fi.ezproxy.utu.fi/teos/EAEBGXDTEB#/kohta:OIKEUDENK((c4)YNTIKULUT((20)JA((20)MAKSUTON((20)OIKEUSAPU((20)/piste:b4, luettu 17.01.2022)

Kontio – Kronström – Kumlin – Mäki, Julkiset hankinnat: käsikirja. Edita Publishing Oy Helsinki 2017. (E-kirja, <https://shop-edita-fi.ezproxy.utu.fi/digikirja/37-7255-0>, luettu 06.01.2022)

Kuusikko, Kirsi, KHO 2018:124 – Julkisia hankintoja koskeva muutoksenhakukielto. Lakimies 1/2019, s.106–115.

Laine, Jukka, Oikeudenmukainen oikeudenkäynti erityisesti perustelujen näkökulmasta. Rikostuomion perusteleminen, Helsingin hovioikeus 2005, s.440–457.

Mukkala, Minna, Oikeudenkäyntikulut hallintolainkäytössä: Tutkimus soveltamiskäytännöstä. Tutkimusjulkaisuja 2, Korkein hallinto-oikeus, Helsinki 2002.

Myöhänen, Sami, Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen hallintoprosessissa verrattuna siviiliprosessiin – keskeiset erot. Defensor Legis N:o 2/2021, s.281–301.

Myöhänen, Sami, Oikeudenkäyntikulut julkisia hankintoja koskevissa asioissa markkinaoikeudessa. Defensor Legis N:o 2/2012, s.191–208.

Mäenpää, Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus, 3., uudistettu painos. Talentum 2011. (E-kirja, <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/DACBIXBTEB#piste:b7197>, luettu 24.11.2021.)

Mäenpää, Olli, Hallintoprosessioikeus, 2., uudistettu painos. Talentum 2007. (E-kirja, <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/GAFBHXCTDG#>, luettu 06.01.2022)

Möller, Gustaf, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja prosessioikeudesta. Lakimies 1990, s. 579–592.

Nenonen, Anne, Oikeussuoja hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Lakimies 2/2015, s.249–256.

Nenonen, Anne, Oikeussuojaa koskevat vaatimukset julkisissa hankinnoissa EU-oikeuden alalla. Oikeustiede-Jurisprudentia XLV:2012, s.61–138.

Niemi, Johanna, Oikeudenkäynnin kustannuksista. Lakimies 7–8/2020, s.1255–1261.

Ovey – White, Jacobs and White, The European Convention on Human Rights. Third Edition. Oxford 2002.

Pikkujämsä, Mikko, Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista. Defensor Legis N:o 6/2014, s.881–894.

Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus, 6., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018. (E-kirja, [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAGBDXDTEB#/kohta:Europaan\(\(20\)ihmisoikeussopimus/piste:tEof](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAGBDXDTEB#/kohta:Europaan((20)ihmisoikeussopimus/piste:tEof), luettu 01.03.2022.)

Rhode, Deborah L., Access to justice. Oxford University Press 2004.

Saarensola, Satu, Oikeudenkäyntikulut ja jakautumisen ongelma. Lakimies 5/2017, s.707–711. (Saarensola 2017a)

Saarensola, Satu, Oikeudenkäyntikulut ja kohtuullisuus. Oy Nord Print Ab, Helsinki 2017. (Saarensola 2017b)

Salmela, Jukka-Pekka, Oikeushenkilön perusoikeussuoja. Pro gradu -tutkielma Turun Yliopisto 2009.

Savola, Pekka, Oikeudenkäyntikulujen kohtuullisesta määrästä hankintavalituksissa. Referee-artikkeli. Defensor Legis N:o 6/2016, s.971–990.

Vihervuori, Pekka, Näkökulmia oikeussuojan kustannuksiin hallintolainkäytössä. Defensor Legis N:o 4/2006.

Wood - Scharffs, Applicability of Human Rights Standards to Private Corporations: An American Perspective. The American Journal of Comparative Law, vol. 50, 2002, s.531–566.

## Virallislähteet

Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltaminen kansallisessa lainsäädännössä ja päätöksenteossa. Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2019.

Halila, Leena, Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen, Selvityshenkilön raportti. Valtionvarainministeriön julkaisu – 2021:47.

Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 29/2015 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 107/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren 21 luvun, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 8 ja 9 §:n sekä käräjäoikeuslain 19 §:n muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2021:16. Oikeusministeriö Helsinki 2021.

Oikeusavun käsikirja: lausuntoja ja selvityksiä 2002:4. Oikeusministeriö Helsinki 2002.



Oikeusministeriö, Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen, Työryhmän loppumietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 6/2010

Perustuslakivaliokunnan lausunto 64/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

Salmela, Jukka-Pekka, Markkinaoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Kilpailukyky 6/2015.

Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtionvarainministeriön julkaisu 2020:25. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2020.

Valiokunnan mietintö LaVM 2/2015 vp – HE 29/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

### **Internetlähteet**

Kulukatto heikentäisi asianajotyön laatua. Mieliopidekirjoitus, Helsingin Sanomat 22.8.2019. (<https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006211395.html>, luettu 31.03.2022).

Lainkirjoittajan opas. Sähköisesti päivittyvä versio. (<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>, luettu 02.05.2022).

Lakimiesliitto ehdottaa yksinkertaista vähäisten riita-asioiden menettelyä.

Lakimiesliitto 30.06.2021.

([https://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/23034/lakimiesliiton\\_ehdotus\\_vahaisten\\_riita-asioiden\\_menettelysta.pdf](https://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/23034/lakimiesliiton_ehdotus_vahaisten_riita-asioiden_menettelysta.pdf), luettu 08.02.2022).

Markkinaoikeuden esittely. Markkinaoikeus 2021.

(<https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/markkinaoikeudenesittely.htm>, luettu 24.11.2021).

Markkinaoikeuden tilastotietoja. Markkinaoikeus 2022.

(<https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/vuositilastot.html>, luettu 03.05.2022).

Public Procurement Review Committee. Rahandusministerium 2020.

(<https://www.rahandusministerium.ee/en/objectivesactivities/public-procurement-policy/public-procurement-review-committee>, luettu 29.04.2022.)

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

(<https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>, luettu 04.04.2022).

## **Oikeustapaukset**

### *Korkein hallinto-oikeus*

KHO 2014:129

KHO 2020:147

KHO 2020:148

### *Markkinaoikeus*

MAO 72/08

MAO 672/15

MAO 839/15

MAO 917/15

MAO 923/15

MAO H73/2021

MAO H216/2021

### *Euroopan unionin tuomioistuin*

Asia C-347/06, ASM Brescia, tuomio 17.07.2008

Asia C-279/09, DEB, tuomio 22.12.2010

*Euroopan ihmisoikeustuomioistuin*

Ringeisen v. Itävalta, nro 2614/65, 16.07.1971

Airey v. Irlanti, nro 6289/73, 09.10.1979

Quaranta v. Sveitsi, nro 12744/87, 24.05.1991

Pham Hoang v. Ranska, nro 13191/87, 25.09.1992

Boner v. Iso-Britannia, nro 18711/91, 28.10.1994

Kreuz v. Puola, nro 28249/95, 19.01.2001

Podbielski ja PPU Polpure v. Puola, nro 39199/98, 26.07.2005

*YK:n ihmisoikeuskomitea*

Äärelä & Näkkäläjärvi CCPR No. 779/1997

## Lyhenteet

DL	Defensor Legis
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	korkein hallinto-oikeus
LM	Lakimies (lehti)
MAO	markkinaoikeus
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Oikeusturva taataan jokaiselle Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä sekä useissa Suomen ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa. Oikeudenkäyntikuluriskin ja prosessikynnyksen noususta on kuitenkin puhuttu jo pitkään kritisoivaan sävyyn. Onko oikeusturva sittenkin taattu täysimääräisesti vain niille, joilla on varaa ja uskallusta ottaa riski omien sekä vastapuolen oikeudenkäyntikulujen maksamisesta. Tässä tutkielmassa tarkastellaan aihetta siitä näkökulmasta, miten julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa oikeudenkäyntikuluriski ja oikeusturva kohtaavat.

Kuluriskillä on oikeudellisessa kirjallisuudessa tarkoitettu perinteisesti riskiä joutua maksamaan merkittäviä kuluja oikeudenkäynnissä. Kuluriskiin on nähty vaikuttavan kulujen määrän lisäksi myös kulujen jakautumisperusteet sekä kuluja korvaavien järjestelmien käyttömahdollisuudet.<sup>1</sup> Hallintoprosessin tarkoituksena on ollut jo vanhastaan hallintotoiminnan lainmukaisuuden kontrollointi ja valvonta sekä julkisoikeudellisen oikeusriidan ratkaiseminen.<sup>2</sup> Oikeusjärjestelmän uskottavuuden ja legitimitetin kannalta onkin tärkeää, että tähän prosessiin voisi turvautua kohtuuttoman kuluriskin sitä estämättä.<sup>3</sup> Jokaisella tulisi olla siten oikeus oikeudenkäyntiin pääsyyn ja siihen, että saa asiansa siellä asianmukaisesti ratkaistuksi. Tätä oikeutta oikeudenkäyntikulut eivät saisi liiallisesti rajoittaa. Jos oikeusprosessin osapuolella ei ole riittäviä taloudellisia resursseja asian ajamiseen tuomioistuimessa tai taloudellinen riski nähdään niin suurena, ettei tämä siitä syystä uskalla aloittaa tai ottaa osaa oikeusprosessiin, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on rajoittunut.<sup>4</sup>

Tutkielmani koskee hallintoprosessin alalta julkisia hankintoja, joita koskevista asioista on mahdollista valittaa markkinaoikeuteen sekä hakea edelleen valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Julkisia hankintoja koskevissa oikeudenkäynneissä sovelletaan siten lakia

---

<sup>1</sup> Ervasti DL 2002, s.599–600 ja Saarensola 2017b, s.3.

<sup>2</sup> Halila 2000, s.1 ja Halila 2021 s.14.

<sup>3</sup> Mukkala 2002, s.108.

<sup>4</sup> Saarensola LM 2017a, s.707.

oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) (jäljempänä hallintoprosessilaki), jonka mukaisesti myös oikeudenkäyntikuluja koskevat säännökset pääasiallisesti määräytyvät. Julkisia hankintoja koskevissa asioissa hallintoprosessilain säännöksiä on pyritty täydentämään lisäksi lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) (jäljempänä hankintalaki). Hankintalain erityissääntelyn mukaisesti julkisia hankintoja koskevassa oikeusprosessissa noudatetaan muista hallintoprosessuaalisista asioista poiketen kaksiasianosaissuhdetta (149 § 1 momentti) sekä oikeudenkäyntikulujen osalta ”häviöjä maksaa” -periaatetta (149 § 2 momentti). Julkisia hankintoja koskevissa oikeudenkäynneissä oikeudenkäyntikulut ovat usein verrattain suuria muihin hallintoprosessissa käsiteltäviin asioihin nähden, sillä julkisia hankintoja koskevat tapaukset ovat vuosi vuodelta muuttuneet oikeudellisesti yhä laajemmiksi ja vaativammiksi.<sup>5</sup> Julkisia hankintoja koskevissa asioissa molempina osapuolina toimivat useimmiten oikeushenkilöt. Siten aiheeseen liittyy myös erityiskysymys oikeushenkilöiden oikeusturvan laajuudesta.

Oikeusprosessien kuluihin liittyvä teema tuntuu toimivan kestoaiheena sekä oikeudellisessa keskustelussa että yleisestikin mediassa. Kritisoinnin aiheena ovat yleisesti olleet esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen suuruusluokka, niiden kasvusuunta, oikeusavun saatavuus sekä oikeusavun palkkiot asianajajille.<sup>6</sup> Kuluihin on tuoreeltaan otettu kantaa esimerkiksi Sanna Marinin hallitusohjelmassa, jossa on luvattu oikeudenkäyntien kustannuksia alennettavaksi sekä oikeudenkäyntikulujen määrätymisperusteita selvitettäväksi kuluriskin alentamiseksi.<sup>7</sup> Valitettavan usein erilaiset muutosaiheet ovat kuitenkin jääneet lähinnä keskustelun tasolle.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimustehtävä

Tutkielman aihe koskee oikeudenkäyntikuluriskiä julkisia hankintoja koskevissa oikeusprosesseissa. Tutkimuskysymyksenä on, minkälaisia ongelmatilanteita nykyisestään kuluriskistä aiheutuu julkisia hankintoja koskevissa oikeudenkäynneissä oikeusturvan riittävyyden kannalta. Tarkentavana kysymyksenä tutkin myös sitä, mitä mahdollisia toimia tämän kuluriskin alentamiseksi voitaisiin tehdä. Tarkoitukseni on esittää systemaattinen

---

<sup>5</sup> Halila 2021, s.24.

<sup>6</sup> Niemi 2020, s.1255.

<sup>7</sup> Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019, (kohta 3.3.1 Oikeusvaltion kehittäminen).

yleisesitys aiheesta, mutta asettaa myös uudenlaisia kysymyksenasetteluita koskien nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien suhdetta aiheeseen. Sen lisäksi, että arvioin nykyisten oikeudenkäyntikulujen suuruusluokkaa hankintavalituksissa, pohdin myös sitä, liittyykö kulluriskiin mahdollisesti liittyvät oikeusturvan ongelmat osaltaan myös oikeudenkäyntikulujen vaikeaan ennakoitavuuteen. Tarkastelen erikseen myös sitä, millaisia vaikutuksia korkeilla tai toisaalta matalilla oikeudenkäyntikustannuksilla voi olla tuomioistuinprosessiin.

Tarkoitukseni on yleisemmän esittelyn jälkeen arvioida kansallista oikeudenkäyntikulujen tasoa myös kansainvälisten sopimusten ja muun kansainvälisen oikeuden synnyttämän vaatimustason valossa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ollessa keskeisin kansainvälinen oikeudenkäyntikulujen tasoa määrittelevä sopimus, tutkielma sisältää erityisen paljon ihmisoikeussopimuksen ja erityisesti sen 6 artiklasta nousevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen arviointia. Ihmisoikeussopimuksen lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat vaikuttaneet keskeisesti sopimuksen tulkintaan ja merkityssisältöön, joten myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on keskeisessä roolissa tutkielmassani. Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskeisestä roolista huolimatta, pyrin lisäksi huomioimaan myös muut kansainvälisten tahojen ja sopimusten asettamat keskeiset vaatimukset koskien oikeudenkäyntikuluja.

Julkisia hankintoja koskevissa oikeudenkäynneissä on tyypillistä, että oikeudenkäyntikuluja vaaditaan korvattavaksi. Kuten aiemmin mainittu, julkisia hankintoja koskevissa asioissa oikeudenkäyntikulut ovat keskimäärin suhteessa muihin hallintoprosessuaalisiin asioihin melko suuria tapausten oikeudellisen haastavuuden vuoksi.<sup>8</sup> Aihe on siten oikeudellisesti keskeinen, koska ylipäätään oikeusjärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta on tärkeää, että jokaisella olisi mahdollisuus viedä asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi ilman kohtuutonta kulluriskiä. Kuten jo aiemmin mainittu, oikeus saada asiansa ratkaistuksi asianmukaisesti tuomioistuimessa sisältyy myös perustuslain 21 §:ään. Lisäksi oikeudenkäyntikulujen ennustettavuuden ongelmat aiheuttavat haastavia tilanteita yleisen oikeusvarmuuden kannalta. Tuomioistuimen päätöksen saamisella hallintoasiassa on yksilön oikeusturvan lisäksi myös laajempaa yhteiskunnallista merkitystä, sillä hallintoprosessuaalisen

---

<sup>8</sup> Myöhänen DL 2012, s.191.

päätöksen saamisella on aina vaikutusta myös muun muassa yleisiin toimintakäytäntöihin sekä alemman tason ratkaisulinjoihin.<sup>9</sup>

Tutkimusaihe rajautui nykyisenlaiseksi, koska hallintoprosessissa syntyviä oikeudenkäyntikuluja koskevaa sisältöä on käsitelty ja systematisoitu oikeudellisessa kirjallisuudessa ja keskustelussa huomattavasti vähemmän suhteessa siviili- ja rikosprosesseihin.<sup>10</sup> Tutkielma koskee hallintoprosessin alalta juuri julkisia hankintoja, koska niissä oikeudenkäyntikulut usein kasvavat sen suuruisiksi, että niiden jakautumisella ja ennakoitavuudella on hyvin keskeinen merkitys oikeudenkäynnin osapuolten oikeusturvan kannalta. Julkisia hankintoja leimaa tämän lisäksi niiden erityislaatuisuus hallintoprosessin alalla niihin liittyvien oikeudenkäyntikuluja koskevien hankintalain erityissäännösten vuoksi. Yleisten hallintoprosessia koskevien säännösten katsotaankin yleensä sopivan melko huonosti hankinta-asioihin, koska hankintapäätökset ja niistä tehdyt valitukset eivät ole tavanomaisimpia hallintoon liittyviä päätöksiä lähinnä niiden kaupallisesta ja sopimusoikeudellisesta perspektiivistä johtuen.

Tutkielma on kohdennettu ainoastaan markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa syntyviin oikeudenkäyntikuluihin. Tutkimuksen ulkopuolelle jätän siten esimerkiksi yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävät julkisia hankintoja koskevat asiat koskien vahingonkorvausta. Tutkielman ulkopuolelle ovat jääneet myös sellaiset julkisia hankintoja koskevat asiat, jotka eivät kuulu hankintalain alaisuuteen. Tällaisia hankintoja ovat esimerkiksi puolustus- ja turvallisuushankinnat sekä kansalliset kynnyksarvot alittavat hankinnat eli pienhankinnat, joiden oikeussuojakeinot eroavat keskeisesti hankintalain alaisista hankinta-asioista. Lisäksi pyrin keskittymään pääosin oikeudenkäyntikulujen nykytilaan sekä tulevaisuuden visioon ja jättänyt tutkielmasta kokonaan pois aiheen historiallisen katsauksen tutkielman rajallisen sivumäärän vuoksi.

---

<sup>9</sup> Mäenpää 2007, s.24.

<sup>10</sup> Pikkujämsä DL 2014, s.883.



### 1.3 Tutkimusmetodi, aineisto ja lähteet

Tutkielmani metodina on pääosin oikeusdogmaattinen eli lainopillinen menetelmä. Tutkin siten aiheeseen liittyvää kansallista sekä kansainvälistä oikeusnormistoa tulkinnan ja systematisoinnin keinoin. Keskityn siihen, millainen oikeustila aihepiiriin liittyy tällä hetkellä ja olisiko siinä mahdollisia kehitystarpeita. Tutkielma sisältää siten paljon käytännöllistä lainopillista sisältöä, mutta myös tarpeellisen määrän teoreettisen viitekehyksen esittelyä aiheen tiimoilta. Tutkielman tarkoituksena on esitellä myös aiheen oikeussosiologista näkökulmaa siltä osin, miten kulleriski saattaa vaikuttaa yhteiskunnalliseen trendiin sen osalta, kuinka paljon hankinta-asioista tullaan jatkossa valittamaan muutoksenhakuelimiin. Siten tutkielma sisältää myös oikeuden lainopillisen pintatason ylittävää tutkimusta. Koska tutkimukseeni kuuluu keskeisesti perus- ja ihmisoikeudellisten vaatimusten, esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen tutkiminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä muun kansainvälisen aineiston näkökulmasta, tutkimuksessa on keskeisessä osassa hallintoprosessuaalisen näkökulman lisäksi myös eurooppaoikeus ja kansainvälinen julkisoikeus.

Aineiston osalta hyödynnetään perustason hallintoprosessioikeudellista oikeuskirjallisuutta, mutta myös erityisemmän tason julkisiin hankintoihin liittyvää kirjallisuutta sekä kansainvälisoikeudellista aineistoa. Käytetty hallintoprosessuaalinen aineisto kohdentuu sekä vanhan hallintolainkäyttölain (586/1996) että osin myös uuden hallintoprosessilain aikaan, jonka vuoksi aiempaan oikeuskirjallisuuteen on tullut suhtautua osin kriittisesti huomioiden sen aikaan voimassa olevan lainsäädännön. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään runsaasti oikeustieteellisiä artikkeleita. Koska julkiset hankinnat ovat aiheena melko spesifi, tutkielma sisältää myös paljon yleisen hallintoprosessuaalisen aineiston läpikäymistä ja arviointia, jota pyritään jatkosoveltamaan julkisia hankintoja koskeviin tilanteisiin. Hallintoprosessia koskevan aineiston lisäksi tutkielmassa hyödynnetään yleistä tuomioistuinprosessia koskevaa aineistoa koskien oikeudenkäyntikuluja, sillä sitä on tutkittu usealla osa-alueella hallintoprosessia tarkemmin. Yleistä tuomioistuinprosessia koskevien aineistojen kohdalla olen hyödyntänyt tutkielmassani vain sellaisia kohtia, joiden koen koskevan yhtäläisesti hallintoprosessia tai julkisia hankintoja koskevia asioita. Aiheen sisältäessä yhtymäkohtia usealta eri oikeudenalalta, aineistoa on ollut tarjolla laajasti. Laajasta aineistosta on pyritty rajaamaan ja karsimaan tutkimukselle keskeisimmät osiot. Ajallisesti tutkielman aineisto sijoittuu 2000-luvun taitteesta aina lähivuosiin. Koska erityisesti eurooppaoikeudellisella ja

kansainvälisellä aineksella on tapana muuttua nopealla tahdilla, vanhempien lähteiden olennaisuutta on pyritty arvioimaan tarpeen mukaan kriittisesti ja priorisoimaan uudempaa käytettävissä olevaa aineistoa.

Oikeusnormiston ja -käytännön osalta tutkielmassa hyödynnetään sekä kansallista että EU-oikeudellista sääntelyä ja oikeuskäytäntöä. Sääntelyn osalta keskiössä ovat hallintoprosessilaki, hankintalaki, Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS), EU:n perusoikeuskirja sekä muut Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. On myös mainittava, että hankintoja koskeva oikeussuojadirektiivi<sup>11</sup> johti julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän perusteelliseen uudistamiseen ja Suomessa siten myös hankintalain muuttamiseen. Oikeussuojadirektiivin käytännön merkitys juuri oikeudenkäyntikulujen kannalta on kuitenkin ollut pieni, eikä sitä tämän vuoksi juuri käsitellä tutkielmassa, vaikka se onkin muuten erittäin keskeinen hankinta-asioiden kannalta.

Koska sekä kansallisen että kansainvälisen oikeuskäytännön merkitys on myös hallintotuomioistuinten päätöksenteossa kasvanut, tutkielmaan on pyritty sisällyttämään runsaasti aihetta koskevaa oikeuskäytäntöä. Kansallisesta oikeuskäytännöstä erityisesti markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat keskeisiä tutkielmassa. Kansainväliseltä osin tutkielmassa keskitytään lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Koska Euroopan ihmisoikeussopimus on muotoutunut erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen evolutiivis-dynaamisen tulkinnan kautta, tutkielma sisältää enemmän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Suuren oikeuskäytännön määrän vuoksi myös ratkaisujen osalta on tullut tehdä rajausta vain keskeisimpiin ja merkityksellisimpiin tapauksiin. Kansallisia oikeustapauksia olen tutkinut Finlexin oikeuskäytäntöosiosta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja HUDOC-tietokannasta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kotisivuilta, Finlexin oikeuskäytäntöosiosta sekä oikeuskirjallisuudessa mainittujen keskeisten ratkaisujen kautta. Koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut koskevat kulloinkin eri sopimusvaltiota, tutkimukseen sisältyy kaiken aikaa väkisin myös muita valtioita koskevaa oikeuskäytäntöä. Lisäksi

---

<sup>11</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi.

tutkimuksen useisiin eri kohtiin on sisällytetty kansainvälistä oikeustilaa hyvin pinnallisesti tutkivaa aineistoa esimerkiksi muiden maiden hankintavalitusjärjestelmistä. Näiden osioiden ei ole tarkoitus esittää kattavaa selvitystä aiheesta, vaan ennemminkin antaa perspektiiviä aiheeseen myös kansallisen näkökulman ulkopuolelta.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tutkielma koostuu johdannosta, kolmesta käsittelyluvusta sekä lopetuskappaleesta. Johdantoluvun jälkeen tutkimuksen toinen pääluke käsittelee yleisesti hallintoprosessuaalisesta näkökulmasta julkisia hankintoja koskevia oikeussuojakeinoja sekä oikeudenkäyntikulujen määräytymistä julkisia hankintoja koskevissa oikeusprosesseissa. Tarkoitus on siten esittää kattava yleisesitys oikeudenkäyntikuluista hankintavalituksissa lainsäädäntöön pohjautuen.

Kolmannessa pääluvussa käsitellään kansainvälistä vaatimustasoa koskien oikeudenkäyntikuluja hallintoprosessissa. Luvun alussa arvioidaan perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä kansallisessa oikeustilassa sekä käsitellään oikeushenkilön oikeusturvan laajuutta perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Luku sisältää erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisällön sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön arvioimista, mutta myös muiden keskeisten vaikuttavien kansainvälisten sopimusten ja julistusten esittelyä. Luvussa syvennyttään myös näistä kansainvälisistä sopimuksista nouseviin yksittäisiin keskeisiin periaatteisiin ja siihen, miten ne liittyvät hankintavalituksissa määrättäviin oikeudenkäyntikuluihin Suomessa.

Neljännessä pääluvussa tutkimus kohdistetaan kansallisen oikeustilan arviointiin edellä esitelty kansainvälinen vaatimustaso huomioiden. Luvun alussa käsitellään oikeusturvan ja -varmuuden käsitteitä sekä niiden yhteyttä aiheeseen. Luvussa esitellään konkreettista tietoa oikeudenkäyntikulujen nykytilasta ja arvioidaan tietojen valossa kuluriskin kohtuullisuutta. Luvussa otetaan kantaa myös siihen, mitkä ovat keskeisimmät ongelmakohdat tutkittavan aiheen osalta tämän hetken sääntelyssä ja ratkaisukäytännössä. Erityisesti keskityttään oikeudenkäyntikulujen suuruusluokan ja ennakoimattomuuden vaikutuksiin oikeusturvan ja oikeusvarmuuden kannalta.

Viimeisenä tutkielmassa on tutkielman lopputulemia käsittelevä luku, jossa käydään aluksi läpi vastaus tutkimuskysymykseen eli se, millaisia ongelmia oikeudenkäyntikuluriskistä aiheutuu hankintavalituksissa. Tämän jälkeen esitetään potentiaalisia ratkaisuehdotuksia tutkimusongelman perusteella nousseisiin tilanteisiin sekä tehdään yhteenveto tutkitusta aiheesta. Päätelmäkappaleen on siten aiheen yhteenvedon lisäksi tarkoitus sisältää myös konkreettista de lege ferenda -tyyppistä pohdintaa. On huomattava, että kyseisten ratkaisuehdotusten tarkoituksena on ennemminkin avata erilaisia näkökulmia siitä, kuinka kuluriskiin voitaisiin vaikuttaa erilaisilla keinoilla, kuin tarjota suoria ja valmiita vastauksia näihin ongelmiin.

## 2 Oikeudenkäyntikulujen perusteista hankintavalituksissa

### 2.1 Julkisten hankintojen järjestelmästä

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan ostoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät sekä valtion liikelaitokset ja muut hankintalaissa säädettyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan. Myös sisäisesti omalta organisaatiolta tehtävät hankinnat voidaan lukea julkisiin hankintoihin, mikäli ne tehdään kilpailutuksen seurauksena.<sup>12</sup> Yksinkertaistettuna hankintaprosessissa hankintayksikkö tekee päätöksen palvelun tai tuotteen hankinnasta ennalta määriteltujen kriteerien mukaan, valiten tarjouspyyntöön annetuista tarjouksista sopivimman (”best value for money”<sup>13</sup>). Hankintasopimus on siten pohjimmiltaan yksityisoikeudellinen sopimus ja siihen liittyy siten välittömästi myös taloudellinen intressi.<sup>14</sup>

Julkiset hankinnat ovat kansantalouden näkökulmasta erittäin merkittävä osa, sillä julkisia hankintoja tehdään vuosittain Suomessa noin 35 miljardilla eurolla. Julkisten hankintojen harkitulla suunnittelulla voidaan siten vaikuttaa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin pääsyyn ja niillä voidaan pyrkiä ohjaamaan julkista taloutta haluttuun suuntaan. Valtiovarainministeriön 2020 laatiman Suomen julkisten hankintojen tilannekuvan mukaan keskeinen tavoite julkisten hankintojen sääntelyssä on varmistaa, että julkinen sektori pystyy tuottamaan laadukkaita palveluita ja tuotteita kansalaisille. Lisäksi julkisilla hankinnoilla voidaan edistää esimerkiksi hallituksen ekologisia, sosiaalisia ja taloudellisia tavoitteita.<sup>15</sup>

Julkisia hankintoja koskevasta menettelystä säädetään vuonna 2016 uudistetussa hankintalaissa. Hankintalain 1 §:n mukaan valtion, kuntien viranomaisten sekä muiden saman lain 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa hankintalain mukaisesti. Hankintalain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa.

---

<sup>12</sup> Kontio – Kronström – Kumlin – Mäki 2017, s.27.

<sup>13</sup> Dimitri 2013, s. 150–151.

<sup>14</sup> Kontio – Kronström – Kumlin – Mäki 2017, s.56–60.

<sup>15</sup> Suomen julkisten hankintojen tilannekuva 2020, s.9.

Hankintalain noudattaminen ei ole tahdonvaltaista. Hankintalakia sovelletaan kuitenkin vain sellaisiin hankintoihin, jotka ylittävät vähintään kansallisen kynnyksarvon eli tuotealakohtaisen euromäärän, jonka suuruudesta on säädetty hankintalain 25 §:ssä. Edelleen tarkemmat säännökset koskevat niitä hankintoja, jotka ylittävät myös Euroopan Unionin kynnyksarvot, joista säädetään hankintalain 26 §:ssä. Kansallisen kynnyksarvon alittaviin hankintoihin eli ns. pientankintoihin ei tule noudatettavaksi hankintalakia.<sup>16</sup> Koska käsittelen tutkielmassani ainoastaan hankintalain alaisia hankintoja, ei esimerkiksi pientankintoja tai erityisalojen hankintoja käsitellä tutkielmassa tämän tarkemmin.

Julkisia hankintoja koskevista päätöksistä valitetaan pääsääntöisesti markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, jossa sovelletaan hallintoprosessuaalista normistoa. Markkinaoikeus on aloittanut toimintansa maaliskuussa 2002. Markkinaoikeuden päätöksistä on mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli asiassa myönnetään valituslupa. Markkinaoikeudessa käytävästä oikeudenkäynnistä säädetään siten vastikään uudistetussa hallintoprosessilaissa. Hallintoprosessilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on säätää oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä. Saman lain mukaisesti valittaa voi päätöksestä, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Hallintoprosessilain 7 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa sekä se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Hankintalain 145 §:n mukaan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi se, jota asia koskee. Käytännössä tämä tarkoittaa siten lähinnä tarjouskilpailuun osallistunutta tai sellaista potentiaalista tarjoajaa, joka olisi voinut siihen osallistua. Tarjouskilpailun voittaneella ei yleensä ole tarvetta valittaa ratkaisusta, vaikka se olisikin jollain tapaa hankintalain vastainen, joten julkisia hankintoja koskevissa asioissa valittajana toimii useimmiten tarjouskilpailuun osallistunut, mutta siinä ilman menestystä jäänyt osapuoli tai alalla toimiva yritys, joka ei ole päässyt osallistumaan tarjouskilpailuun, koska sellaista ei ole järjestetty tai se on järjestetty jollain tapaa puutteellisesti.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.177–178.

<sup>17</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.614.

## 2.2 Säädos pohja oikeudenkäyntikuluille

### 2.2.1 Hallintoprosessilaki

Koska hankintavalituksissa sovelletaan hallintoprosessilakia, myös näitä valituksia koskevat oikeudenkäyntikulut määräytyvät lähtökohtaisesti yleisen hallintoprosessuaalisen sääntelyn mukaisesti. Oikeudenkäyntikuluista hallintoprosessissa säädetään hallintoprosessilain 10 luvussa. Lain 95 §:n 1 momentin perussäännöksen mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Saman 95 §:n 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Hallintoprosessilain 95 §:n 3 momentin mukaan yksityinen asianosainen voidaan 1 ja 2 momentista poiketen velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.

Hallintoprosessilain 95 §:n 3 momentti on kuitenkin hankintalain mukaisesti rajattu niin, ettei se koske julkisia hankintoja koskevia oikeudenkäyntejä. Siten hankintaoikeudenkäynneissä yksityinen asianosainen voidaan 3 momentin estämättä velvoittaa korvaamaan yhtäläisesti viranomaisen tai muun vastapuolen oikeudenkäyntikuluja. Hankintalain säännös, jolla hallintoprosessilain 95 §:n 3 momentti rajattiin pois hankinta-asioista, tuli voimaan nykyistä edeltävän hankintalain tullessa voimaan vuonna 2007. Sitä ennen julkisia hankintoja koskeviin asioihin sovellettiin samoja säännöksiä koskien oikeudenkäyntikuluja kuin muissakin hallintoprosessilain alaisissa asioissa.<sup>18</sup> Kansainvälisellä tasolla arvioituna Suomen tilanne oikeudenkäyntikulujen suuruusluokan suhteen on melko keskinkertaisella tasolla. Tilannetta oikeudenkäyntikulujen osalta on sikäli hankalaa suoraan vertailla, että eri valtioissa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot julkisia hankintoja koskevissa asioissa ovat toisistaan poikkeavia.

---

<sup>18</sup> Näistä hankintalain erityissäännöksistä lisää seuraavassa alaluvussa 2.2.2.

## 2.2.2 Hankintalain erityissäännökset

### 2.2.2.1 Kaksiasianosaissuhde

Hankintalain 149 §:n mukaan hankintayksikköä tulee pitää valituksen tehneen asianosaisen tai esityksen tehneen viranomaisen vastapuolena. Siten julkisia hankintoja koskevissa asioissa oikeudenkäynnin osapuolten välinen suhde muistuttaa muista hallintoprosessiin kuuluvista asioista poiketen enemmänkin yleiselle oikeusprosessille tyypillistä kaksiasianosaissuhdetta, vaikka toisena osapuolena toimiikin yleensä viranomainen tai muu oikeushenkilö. Tämä julkisia hankintoja koskeva poikkeuspiirre vaikuttaa myös oikeudenkäyntikulujen jakamiseen julkisia hankintoja koskevissa oikeudenkäynneissä, sillä myös kulujen osalta sääntely on rakennettu ajatellen osapuolten välillä vallitsevaa kaksiasianosaissuhdetta enemmän kuin tavanomaista hallintoprosessissa esiintyvää valittajan ja viranomaisen välistä suhdetta. Huomion arvoista on, ettei säännös kuitenkaan vaikuta hallintoprosessilain mukaisen tuomioistuimen korostuneen virallisperiaatteen olemassaoloon.<sup>19</sup> Julkisia hankintoja koskevissa asioissa tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden laatu on kuitenkin lähinnä täydentävä osapuolten tasavertaisemmasta suhteesta johtuen.<sup>20</sup> Lisäksi virallisperiaatteen osalta on huomioitava, että se vaikuttaa myös oikeudenkäyntikulujen määräytymiseen, koska markkinaoikeuden tulee oma-aloitteisesti selvittää kulusäännösten soveltuminen ja kohtuullisuus parhaalla mahdollisella tavalla. Asianosaisten kannattaa tästä huolimatta ottaa kantaa kuluvaatimukseen, jotta tuomioistuimelle on selkeää heidän kantansa ja perustelunsa. Markkinaoikeus ei kuitenkaan lopulta ole virallisperiaatteen johdosta sidottu näihin kantoihin.<sup>21</sup>

### 2.2.2.2 Häviäjä maksaa -periaate

Koska hankintalain 149 §:n 2 momentin mukaan hankinta-asioissa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan ainoastaan hallintoprosessilain 95 §:n 1 ja 2 momentteja, mutta ei hallintoprosessilain 95 §:n 3 momenttia, tulee niissä soveltaa ns. häviäjä maksaa -periaatetta. Siten julkisia hankintoja koskevissa oikeudenkäynneissä yksityinen voi joutua korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja muutenkin, kuin vain silloin, kun yksityinen on esittänyt

---

<sup>19</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.643.

<sup>20</sup> Halila 2021, s.97.

<sup>21</sup> Myöhänen DL 2021, s.287.



ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että oikeudenkäynnin häviäjä saattaa joutua maksamaan molempien osapuolten oikeudenkäyntikulut siitä huolimatta, onko hävinnyt osapuoli tarjouskilpailuun osallistunut osapuoli vai vastapuolena toimiva hankintayksikkö.<sup>22</sup> Oikeudenkäyntikulujen osalta julkisia hankintoja koskeva tuomioistuinprosessi muistuttaa siten enemmän siviilioikeudellista prosessia, sillä molemmilla osapuolilla on teoreettisesti yhtäläinen riski joutua korvaamaan omien kulujen lisäksi myös toisen osapuolen kulut.

Tätä hankintavalitusten erityispiirrettä koskien oikeudenkäyntikuluja on usein perusteltu esimerkiksi sillä, että julkisia hankintoja koskevassa oikeudenkäynnissä valittaja on usein oikeushenkilö eikä luonnollinen henkilö, kuten muissa hallintoprosessin alaan kuuluvissa valituksissa, jolloin myös vastapuolen oikeudenkäyntikulujen määrääminen oikeushenkilön korvattavaksi ei olisi niin kohtuutonta kuin luonnollisen henkilön kohdalla.<sup>23</sup> Esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 50/2006, todettiin oikeudenkäyntikuluja koskevasta poikkeussäännöksestä seuraavanlaisesti: ” Koska hankintoja koskevassa oikeudenkäynnissä voi olla hakijana myös mm. suuria yrityksiä, ei rajausta voi pitää tarkoituksenmukaisena. Säännös mahdollistaisi markkinaoikeudelle enemmän liikkumavaraa huomioida eri osapuolien vastuu oikeudenkäyntikuluista”. Säännöksen perusteella yritykset eivät siten kaipaa samanlaista oikeussuojaa kuin yksityiset henkilöt ja yrityksillä oletetaan olevan paremmat tiedolliset ja taloudelliset lähtökohdat käytettävissään.<sup>24</sup>

Häviäjä maksaa -periaatteen hyötyinä on yleisesti pidetty sen varmistamista, että oikeudenkäynnin voittanut osapuoli pääsee takaisin siihen asemaan, jossa hän olisi ollut, ellei oikeudenkäyntiin olisi jouduttu sekä toisaalta perusteettomien kanteiden välttämistä. Lisäksi periaatteen hyvänä puolena on pidetty sitä, että osapuolet haluavat saattaa häviäjä maksaa -periaatteen vallitessa asiansa yleensä nopeammin ja yhteistyökykyisemmin loppuun.<sup>25</sup> Häviäjä

---

<sup>22</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.643–644.

<sup>23</sup> Halila 2021, s.114.

<sup>24</sup> HE 50/2006 vp, s.121.

<sup>25</sup> Saarensola LM 2017a, s.709.

maksaa -periaatteen huonoina puolina on sen sijaan pidetty muun muassa sen soveltumattomuutta niihin tilanteisiin, joissa osapuolet ovat taloudellisilta tai muilta resursseiltaan epätasapainoisia. Tällöin kuluriski asettuu epätasapainoisesti osapuolille ja saattaa vaikuttaa niin sanottuun heikompaan osapuoleen niin, että hän joutuu luopumaan oikeutetuistakin vaatimuksistaan. Vaatimusten oikeellisuutta ja perusteellisuutta on myös usein etukäteen hyvin hankala arvioida, jopa, vaikka käyttäisi oikeudellista ammattiapua.<sup>26</sup> Lisäksi on katsottu, että häviöjä maksaa -periaate saattaa korottaa oikeudenkäyntikulujen määrää. Tämä johtuu siitä, että asiassa vahvoilla oleva voi tällöin suhtautua oikeudenkäyntikulujensa kasvuun varsin huolettomasti arvellessaan, ettei hän joudu itse niitä maksamaan.<sup>27</sup>

### 2.2.3 Kohtuullisuus (HOL 95 § 1 ja 2 momentti)

Kuten edellä mainittua, hallintoprosessilain mukaan vastapuolen korvausvelvollisuuden ehdoksi on asetettu se, että asian ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta edellyttää osapuolen itse vastaavan oikeudenkäyntikuluistaan. Kohtuullisuus on oikeudellisena terminä varsin subjektiivinen. Hyvänä puolena kyseisenlaisten laiveiden termien käytössä on se, että ne antavat paljon tilannekohtaista liikkumavaraa. Toisaalta nämä saattavat kuitenkin vaikuttaa negatiivisesti kuluratkaisujen ennustettavuuteen. Vuonna 2020 voimaan tullessa uudessa hallintoprosessilaissa onkin aiemmasta hallintolainkäyttölaista poiketen täsmennetty, että kohtuullisuuden arvioinnissa voidaan huomioida ratkaisun lisäksi asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Vielä nämäkin määritelmät ovat kuitenkin suhteellisen tulkinnanvaraisia ilmauksia ja niiden konkreettinen merkityssisältö onkin tarkentunut vasta oikeuskäytännössä.

Hallintoprosessilain 49 §:n käsitteistä osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle ovat melko selkeästi ymmärrettävissä. Sen sijaan käsitettä ”oikeudellinen epäselvyys” on määritelty melko vähän oikeuskäytännössä tai -kirjallisuudessa. Hallintoprosessilain esitöissä tällaisen tilanteen on mainittu olevan käsillä, mikäli asia on ollut aidosti tulkinnanvarainen tai muuten epäselvä.<sup>28</sup> Myös oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 21 luvun 8 a §:ssä käytetään

---

<sup>26</sup> Saarensola LM 2017a, s.709–710.

<sup>27</sup> Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa 2021, s. 21.

<sup>28</sup> HE 29/2018 vp, s.168.

oikeudenkäyntikuluista säädettäessä termiä oikeudellisesti epäselvä. Kyseistä lakia koskevassa hallituksen esityksessä termiä on perusteltu niin, että oikeudellisesti epäselvässä tilanteessa oikeuskysymys on objektiivisesti arvioiden vaikea ja ratkaisun lopputulos ei ole etukäteen ennustettavissa. Lisäksi mainitaan, että asia voi olla oikeudellisesti epäselvä myös silloin, jos kyseiseen oikeudentulkintakysymykseen ei löydy riittävän selvää vastausta oikeuskirjallisuudesta tai nämä vastaukset ovat keskenään erilaisia.<sup>29</sup> Vaikka oikeudenkäymiskaaren säännökset eivät olekaan suoraan sovellettavissa hallintoprosessilain alaisuuteen, voidaan siitä saada hyvä pohjakäsitys, mitä termillä voitaisiin tarkoittaa.

Hankintavalitusten kohdalla on oikeuskäytännössä yleisesti katsottu, että valittajaosapuolen saattaisi olla kohtuutonta maksaa omat oikeudenkäyntikulunsa, mikäli hankintayksikön toiminta katsotaan joltain osin keskeisesti hankintalain vastaiseksi oikeudenkäynnissä. Tällaisen hankintalain vastaisen toiminnan tulee kuitenkin olla vaikuttanut myös tosiasiallisesti kyseessä olleeseen hankintatilanteeseen.

Eräs esimerkki kohtuullisuuden arvioinnista julkisia hankintoja koskevassa valituksessa on ollut tapauksessa MAO:917/15, jossa markkinaoikeus katsoi päätöksessään, että hankintayksikkö oli laskenut tarjouskilpailussa määritetyt pisteytykset virheellisesti, mutta kyseisellä virheellä ei ollut merkitystä tarjouskilpailun lopputuloksen kannalta. Tapauksessa oikeudenkäyntikulujen osalta markkinaoikeus totesi, että asiassa annettu ratkaisu ja edellä mainitut tarjousten vertailussa todetut virheellisyydet huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että valittaja, hankintayksikkö ja kuultava saavat kukin pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Tällainen hankintayksikön tekemä virhe ei siten riittänyt vielä oikeudenkäyntikulujen kohtuuttomaksi katsomiseen valittajan osalta.

Sen sijaan tapauksessa MAO:H216/2021 markkinaoikeus on katsonut, että hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti sillä perusteella, että annetut tarjouspyyntöasiakirjat ovat olleet sillä tavoin epäselvät, ettei niiden perusteella ole voitu antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Markkinaoikeus on tällöin katsonut, että olisi kohtuutonta, että valittaja joutuisi itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

---

<sup>29</sup> HE 107/1998 vp, s.19.

Hallintoprosessilain 95 §:n tarkoittamaa kohtuullisuuden kriteeriä on arvioitu kaiken kaikkiaan melko niukasti oikeuskäytännössä ja vaikuttaakin, että sen merkityssisältö voi vaihdella melko paljon tapauksesta ja tuomioistuimesta riippuen. Yleisimmin oikeudenkäyntikulujen kohtuullisuuden osalta markkinaoikeus tai korkein hallinto-oikeus toteaa ilman erityisiä perusteluita, että oikeudenkäyntikuluista itse vastaaminen olisi tilanteessa kohtuutonta.<sup>30</sup> Tämä vaikuttaa kieltämättä oikeudenkäyntikuluriskin ennustettavuuteen, ettei ennalta ole tiedossa tarkkoja kriteereitä sen suhteen, missä tämä kohtuullisuuden tai kohtuuttomuuden raja pääsääntöisesti kulkee.

#### 2.2.4 Erityinen korvausvelvollisuus (HOL 96 §)

Niin kutsutusta erityisestä korvausvelvollisuudesta säädetään hallintoprosessilain 96 §:ssä. Sen mukaan riippumatta siitä, kuinka oikeudenkäyntikulut on muutoin korvattava, oikeudenkäynnin osapuoli voidaan velvoittaa korvaamaan toiselle osapuolelle ne kulut, jotka ovat aiheutuneet siitä, että osapuoli on tahallisesti tai huolimattomuudesta ilmeisen tarpeettomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä.

Tällaista pitkittämistä voisi käytännössä olla esimerkiksi suullisesta käsittelystä poisjäänti, selvityksen antamisessa viivytely tai perusteettomien väitteiden esittäminen. Pelkkä tällainen toiminta ei vielä luo korvausvelvollisuutta, vaan toiminnan on myös tullut todellisuudessa pitkittää oikeudenkäyntiä tai aiheuttaa vastapuolelle ylimääräisiä kuluja.<sup>31</sup> Lisäksi 96 §:n 3 momentin mukaisesti myös oikeudenkäynnin osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja voidaan velvoittaa yhdessä osapuolen kanssa korvaamaan kuluja, mikäli pitkittyminen on aiheutunut hänen tahallisuudestaan tai huolimattomuudestaan. Ylimääräisten kulujen osalta tulee kuitenkin huomioda, että myös niitä tulee erikseen perustellen vaatia, jotta tuomioistuin voi sellaisia määrätä.

Erityinen korvausvelvollisuus on erityisen tärkeä säännös oikeudenkäynnin tehokkuuden näkökulmasta. Erityisen korvausvelvollisuuden asettamisella on pyritty vähentämään niin kutsuttuja turhia oikeudenkäyntikuluja, joita syntyisi tahallisesta oikeudenkäynnin

---

<sup>30</sup> Ks. esimerkiksi MAO:H73/2021 perustelut oikeudenkäyntikuluille.

<sup>31</sup> Makkala 2002, s.26–27.

viivyttämisestä. Siitä huolimatta, että erityinen korvausvelvollisuus koskee myös hankinta-asioita, hankintalakiin ei ole otettu omaa säännöstä koskien erityistä korvausvelvollisuutta. Leena Halila onkin ehdottanut julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostamista koskevassa raportissaan, että hankintalakiin tulisi ottaa informatiivisista syistä maininta erityisestä korvausvelvollisuudesta ja samalla tulisi tarkastella, täyttävätkö säännöksen 2 momentissa mainitut edellytykset ne tilanteet, jotka ovat hankinta-asioille tyypillisiä.<sup>32</sup>

## **2.3 Korvattavat oikeudenkäyntikulut ja niiden vaatiminen**

### **2.3.1 Kulujen vaatiminen**

Hankintavalituksissa oikeudenkäynnin osapuolen tulee erikseen vaatia oikeudenkäyntikulujen korvaamista, jotta niitä voidaan määrätä vastapuolen maksettavaksi. Hallintoprosessilain 98 §:n mukaan kulujen korvaamista tulee vaatia ennen tuomioistuimen päätöstä ja vaatimuksessa tulee eritellä oikeudenkäyntikulujen määrä ja perusteet. Tämän jälkeen tuomioistuin päättää kuluista samassa ratkaisussa kuin pääasiastakin. Ennen korvausvelvolliseksi asettamista korvaukseen velvoitettavalle on hallintoprosessilain mukaisesti varattava mahdollisuus tulla kuulluksi. Oikeudenkäyntikuluista valittamisen osalta on huomioitava, että koska ne ovat liitännäisvaatimuksia pääasiaan, niitä koskevasta päätöksestä voi valittaa ainoastaan, mikäli myös pääasiasta voisi valittaa. Siten pääasiaa koskeva valituskielto tai vaadittu valituslupa ulottuu myös oikeudenkäyntikuluja koskevaan päätökseen. Toisaalta silloin kun pääasiastakin olisi mahdollista valittaa, sitä ei ole silti pakko tehdä, vaan valituksen voi suunnata myös pelkästään oikeudenkäyntikuluja koskevaan ratkaisuun.<sup>33</sup>

Tyypillisiä korvattavia oikeudenkäyntikuluja hallintoprosessissa ja hankintavalituksissa ovat muun muassa avustajan käyttämisestä aiheutuneet kulut, oikeudenkäyntimaksut sekä asiantuntijalausunnoista aiheutuneet kulut.<sup>34</sup> Sen sijaan korvattavia kuluja eivät ole markkinaoikeuden yleisen oikeuskäytännön mukaisesti esimerkiksi hankinta-oikaisuun liittyvät

---

<sup>32</sup> Halila 2021, s.117.

<sup>33</sup> Makkala 2002, s.35.

<sup>34</sup> Makkala 2002, s. 34.

kustannukset, neuvottelukustannukset tai tarjouksen laatimiseen liittyvät kulut.<sup>35</sup> Oikeudenkäyntikulut voivat myös jäädä korvaamatta, mikäli kulut ovat aiheutuneet tarpeettomista toimenpiteistä oikeudenkäynnin sisältöön nähden. Tällaisia toimenpiteitä on oikeuskäytännössä katsottu olevan esimerkiksi tarpeettomien vaatimusten tai perusteluiden esittäminen taikka ylimääräisten lausuntojen laatiminen.<sup>36</sup>

### 2.3.2 Julkisen oikeusavun ja oikeusturvavakuutuksen rooli hankintavalituksissa

Oikeusapua saadessaan oikeudenkäynnin osapuoli voi saada oikeudellisia palveluita oikeusprosessissa kokonaan tai osittain vastikkeettomasti. Oikeudenkäynnin osapuoli voi olla oikeutettu oikeusapuun, mikäli hänen varallisuutensa ei riitä oikeudenkäyntikulujen maksamiseen. Oikeusapu siirtyi kattamaan laajemmin myös hallintoprosessin vasta vuonna 1998 silloista oikeusapulakia uudistettaessa. Nykyisen oikeusapulain (257/2002) 2 §:n 3 momentin mukaan oikeusapua ei voi kuitenkaan pääsääntöisesti saada yhtiö tai yhteisö. Saman lain mukaisesti elinkeinonharjoittajalle voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti myöntää oikeusapua, mikäli tuomioistuinasia koskee hänen elinkeinotoimintaansa ja oikeusavun myöntämiseen on erityistä syytä.

Toinen mahdollisuus oikeudenkäyntikulujen kattamiseen ulkopuolisella rahoituksella on oikeusturvavakuutus, jolloin vakuutusyhtiö korvaa oikeudenkäynneistä syntyneitä kuluja vakuutetulle asianosaiselle vakuutusehtojen täytyessä. Oikeusturvavakuutuksen voi ottaa yksityinen henkilö tai yritys. Mikäli henkilöllä on oikeusturvavakuutus, joka kattaisi oikeudenkäyntikulut asiassa, hänelle ei pääsääntöisesti myönnetä oikeusapua.<sup>37</sup> Huomion arvoista on kuitenkin, että oikeusturvavakuutukset eivät yleensä korvaa hallinnollisissa viranomaisissa, erityistuomioistuimissa tai Euroopan Unionin tuomioistuimissa aiheutuneita kuluja. Poikkeuksena tähän ovat ammattiliittojen kautta voimassa olevat ryhmävakuutukset, joilla usein erikseen on mahdollistettu korvattaviksi myös kyseistä alaa koskevat hallintomenettelylliset tai hallintoprosessuaaliset oikeudenkäyntikulut.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Savola DL 2016, s.984. Ks. esimerkiksi tapaukset MAO 672/15 ja MAO 839/15.

<sup>36</sup> Savola DL 2016, s.985. Ks. esimerkiksi tapaus MAO 923/15.

<sup>37</sup> Oikeusavun käsikirja 2002, s.5.

<sup>38</sup> Makkala 2002, s. 42–43.

Käytännössä siten tutkielmassa käsittelemiäni julkisia hankintoja koskevissa valituksissa perinteistä oikeusturvavakuutusta ei käytännössä pysty hyödyntämään, koska kyseessä on markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävä valitus. Sama koskee oikeusapua, jota ei myönnetä pääsääntöisesti yrityksille. Julkisia hankintoja koskevassa tuomioistuinkäsittelyssä asianosaisena olevan yrityksen on siten vastattava pääsääntöisesti kokonaan itse kaikista hänelle määrätystä oikeudenkäyntikuluista yrityksen taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Samoilla linjoilla Suomen kanssa on ollut Ruotsi, jossa oikeusapulain (rättshjälpslagen 1996:1619) 6 §:n 1 momentin mukaan oikeusapu kattaa vain luonnolliset henkilöt. Ruotsissa myöskään oikeusturvavakuutukset eivät kata hallintoprosessissa syntyviä kuluja.<sup>39</sup>

### 2.3.3 Hankintayksikön korvausvelvollisuus

Hankintayksiköllä tarkoitetaan hankinnan tekevää osapuolta. Hankintayksikkönä voi hankintalain 5 §:n mukaan toimia valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten lisäksi myös kirkko, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset sekä kuka tahansa muu hankinnan tekijä silloin, kun hankinnan tekijä on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta aiemmin mainituilta hankintayksiköiltä.

Aiemmin voimassa olleen hallintolainkäyttölain 74 §:n mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta oli otettava erityisesti huomioon, oliko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen eli julkisia hankintoja koskevissa asioissa hankintayksikön virheestä. Uudesta hallintoprosessilaista tällainen säännös puuttuu. Uuden hallintoprosessilain mukaan sekä hankintayksikköä että yksityistä asianosaista koskee siten oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden osalta sama säännös, jonka mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuisi itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Vaikka säännös onkin sanamuodoltaan muuttunut, sen sisältö ei ole kovin erilainen käytännössä, koska yksityisen asianosaisen, olipa tämä sitten luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, velvoittaminen korvaamaan itse omat

---

<sup>39</sup> Jokela 2019, s.58–59.

oikeudenkäyntikulunsa olisi usein silloin erityisen kohtuutonta, kun oikeudenkäyntiprosessi johtuu hankintayksikön selkeästä virheestä. Hallituksen esityksen 29/2018 mukaisesti viranomaisen virhe voidaankin edelleen ottaa lain säännöksen muuttumisesta huolimatta huomioon yhtenä osatekijänä. Hallituksen esityksen mukaan uusi säännös myös mahdollistaa sen, että viranomainen voidaan entistä helpommin asettaa velvolliseksi korvaamaan oikeudenkäyntikuluja, vaikka sen osalta selkeää virhettä ei olisikaan tapahtunut.<sup>40</sup>

Tapauksissa, joissa valittajan vaatimus hyväksytään kokonaisuudessaan, hankintayksikkö joutuu tavallisesti korvaamaan omien kulujensa lisäksi valittajaosapuolen oikeudenkäyntikulut joko kokonaan tai osaksi. Kun valittajan vaatimus hyväksytään kokonaisuudessaan, todetaan tällöin usein hankintayksikön menetelleen hankintalain vastaisesti.<sup>41</sup> Ei voida kuitenkaan olettaa, että hankintayksikkö määrättäisiin automaattisesti korvaamaan valittajan kuluja siitä huolimatta, että valitus menestyisi, vaan jokainen tapaus ratkaistaan lopulta erikseen yksilöllisesti kohtuullisuusarvioinnin perusteella.

Pelkästään pääasian ratkaisu ei siten ratkaise kokonaisuudessaan sitä, miten oikeudenkäyntikulut jakautuvat. Hankintayksikkö voi joutua korvaamaan valittajan kuluja, vaikkei valittajan vaatimuksia olisikaan hyväksytty esimerkiksi silloin, jos samaan aikaan vireillä oleva hankinta-oikeus hyväksytään ja asian käsittely markkinaoikeudessa siten päättyy kesken. Muita tapauksia, joissa hankintayksikkö voitaisiin sille voitollisesta pääratkaisusta huolimatta määrätä maksamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja, olisivat tilanne, jossa hankintayksikön katsotaan toimineen lopputuloksesta huolimatta hankintalain säännösten vastaisesti, taikka tilanne, jossa hankintayksikkö on jo pannut hankintapäätöksen täytäntöön eikä valittajan seuraamus- tai hyvitysmaksukanne menesty.<sup>42</sup>

Yhteenvedona hankintayksikkö joutuu siten oikeudenkäyntikulujen maksajaksi yleensä silloin, kun sen toimintaan liittyy hankintalain vastaista menettelyä, joka on alun perin johtanut kyseiseen oikeudenkäyntiprosessiin. Hankintayksikön ollessa useimmiten viranomainen tai

---

<sup>40</sup> HE 29/2018 vp, s.168.

<sup>41</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.644–645.

<sup>42</sup> Savola DL 2016, s.974.



julkista tehtävää toteuttava yksikkö, joten lopulta oikeudenkäyntikulujen maksajana toimii näissä tapauksissa valtio.

#### 2.3.4 Valittajan korvausvelvollisuus

Koska hankintalain 149 §:n mukaisesti julkista hankintaa koskevassa oikeudenkäynnissä ei sovelleta hallintoprosessilain 95 §:n 3 momenttia, myös valituksen tekijä voidaan yhtä lailla asettaa korvausvelvolliseksi molempien oikeudenkäynnin osapuolten oikeudenkäyntikuluista. Käytännössä tämä on edellä esiteltyä tilannetta hieman harvinaisempi, mutta teoreettisesti yhtä mahdollinen vaihtoehto.<sup>43</sup> Edellä mainitun hankintalain oikeudenkäyntikuluja koskevan poikkeussäännöksen vuoksi juuri julkisia hankintoja koskevissa asioissa oikeudenkäyntikuluriski on erityisen suuri.

Tilanteesta hyvänä esimerkkinä toimii ratkaisu KHO 2020:148, jossa julkista hankintaa koskevassa asiassa tarjouskilpailuun osallistunut tarjoaja oli tehnyt valituksen markkinaoikeudelle, sillä se oli katsonut hankintayksikön toimineen hankintalain vastaisesti sulkiessaan sen pois tarjouskilpailusta. Tarjouskilpailusta pois sulkeminen johtui hankintayksikön itsenäisesti selvittämästä tarjoajan oletetusta luottoluokituksesta. Markkinaoikeus katsoi asiaa koskevassa ratkaisussa hankintayksikön toimineen hankintalain vastaisesti sulkiessaan tarjoajan pois tarjouskilpailusta ja määrännyt hankintayksikön maksamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja 7 500 eurolla viivästyskorkoineen. Korkein hallinto-oikeus on sen sijaan myöhemmin katsonut, ettei hankintayksikkö ollut rikkonut hankintalakia ja kumonnut siten markkinaoikeuden ratkaisun. Samalla se on määrännyt valittajan maksamaan lopulta omien kulujensa lisäksi myös hankintayksikön markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa syntyneet oikeudenkäyntikulut, yhteensä 6 000 euroa. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus on todennut, että tilanteessa olisi ollut kohtuutonta, että hankintayksikkö olisi joutunut pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Tilastotietoa hankintaoikeudenkäyntien osapuolten määräämisestä maksamaan molempien osapuolten oikeudenkäyntikuluja käydään läpi luvussa 4.2.1.

<sup>44</sup> Samanlainen ratkaisu esim. KHO 2020:147, jossa valittaja on määrätty KHO:n ratkaisun mukaisesti korvaamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikuluja markkinaoikeudessa ja KHO:ssa yhteensä 9 460 eurolla.

Siten valittajaosapuolen tulee olla valituksen sekä mahdollisen jatkovalituspyynnön tehdessään varautunut siihen, että valituksen jäädessä menestyksettä, sille voidaan asettaa omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi myös vastapuolen kulut maksettaviksi.

Hankintaoikeudenkäynteihin liittyy usein myös muita osapuolia kuin pelkästään valittaja ja hankintayksikkö. Useimmiten oikeudenkäynnissä on mukana myös tarjouskilpailun voittanut ja siten välillisesti asiaan liittyvä osapuoli. Myös näille muille osapuolille syntyy asiasta oikeudenkäyntikuluja. Jätän tutkielmassani kuitenkin näiden osapuolien tilanteen oikeudenkäyntikulujen suhteen arvioimatta niiden vähäisen oikeudellisen merkityksen sekä tutkielman rajallisen sivumäärän vuoksi.<sup>45</sup>

## **2.4 Valittaminen julkista hankintaa koskevassa asiassa**

### **2.4.1 Yleisimmät perusteet valituksille**

Hankintalain 123 §:n mukaan hankintayksikön tulee tehdä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen perusteltu päätös. Useimmiten julkisia hankintoja koskevat valitukset koskevatkin juuri hankinnasta tehtyä hankintapäätöstä tai sen perusteluita taikka perustelemattomuutta. Muita yleisiä valituksen aiheita ovat lainmukaisen hankintaprosessin laiminlyönti, tarjoajan valinnassa käytetyt syrjivät tai ennalta ilmoittamattomat kriteerit, tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen hyväksyminen, tarjouspyynnön epäselvyys sekä muut menettelylliset virheet.<sup>46</sup>

Itsessään oikeudenkäyntikuluihin liittyvän oikeuskäytännön osalta ongelmallista on se, että pelkästään oikeudenkäyntikuluihin haetaan hyvin harvoin muutosta, koska tärkeämpänä pidetään itse pääasiaa koskevaa ratkaisua. Jos pääasian ratkaisuun ollaan tyytyväisiä, oikeudenkäynnin osapuolella ei yleensä ole riittävää intressiä jatkaa prosessia pelkkien

---

<sup>45</sup> Perinteisten tilanteiden lisäksi on mahdollista, että oikeudenkäyntikuluja joutuu korvaamaan useampi osapuoli eri oikeudenkäynnin osioiden ratkaisujen perusteella. Esimerkiksi valittaja voi joutua maksamaan tuomioistuimessa kuultavana olevan oikeudenkäyntikuluja, vaikka hankintayksikkö olisikin muuten velvoitettu maksamaan valittajan oikeudenkäyntikulut. Savola DL 2016, s.981–982.

<sup>46</sup> Kontio – Kronström – Kumlin – Mäki 2017, s. 275.

oikeudenkäyntikulujen vuoksi.<sup>47</sup> Tämän vuoksi kansallista oikeuskäytäntöä koskien itsessään oikeudenkäyntikulujen määrää on vain hyvin vähän.

Oikeussuojakeinojen osalta tilanne on hankintavalituksissa erityislaatuinen, sillä kansallisista käytettävissä olevista oikeuskeinoista on säädetty aiemmin mainitulla EU:n antamalla oikeussuojadirektiivillä. Koska oikeussuojadirektiivi ei kuitenkaan sääntele oikeudenkäyntikuluihin liittyvää problematiikkaa, jää se tutkielmassa vähemmälle huomiolle. Tämän lisäksi hankintavalitusten oikeussuojakeinoja sääntele EU:n tasolla EU:n yleinen tehokasta oikeussuojaa koskeva sääntely.<sup>48</sup>

## 2.4.2 Markkinaoikeus

Hankintayksikön päätöksestä tai muusta hankintayksikön hankintamenettelyssä tekemästä ratkaisusta, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan, on mahdollista valittaa markkinaoikeuteen. Hankintalain 145 §:n mukaan markkinaoikeuteen voi valittaa se, jota asia koskee. Tällaisena osapuolena pidetään käytännössä sitä, joka on osallistunut tarjouskilpailuun tai pyrkinyt siihen osallistumaan. Oikeuskäytännön mukaan valitusoikeuteen voi riittää esimerkiksi se, että on toiminut hankintaa koskevalla alalla ja jättänyt tarjouksen tekemättä esimerkiksi tarjouspyynnön syrjivistä ehdoista johtuen.<sup>49</sup>

Markkinaoikeus voi käsitellä ainoastaan hankintalain alaisia hankinta-asioita eli siten esimerkiksi kansallisten kynnsarvojen alle jäävät pienhankinnat eivät kuulu sen toimivalta-alueelle. Sama koskee sellaisia hankintoja, joissa on vapaaehtoisesti päätetty noudattaa hankintalakia, mutta ne eivät kuulu hankintalaissa säädettyyn soveltamisalaan.<sup>50</sup> Markkinaoikeus voi valituksen tultua vireille hankintalain 151 §:n mukaisesti kieltää, keskeyttää tai sallia hankintapäätöksen täytäntöönpanon tai määrätä hankintamenettelyn muutoin keskeytettäväksi väliaikaisesti tuomioistuinkäsittelyn ajaksi, kuitenkin niin, ettei toimenpiteestä aiheudu vastapuolelle tai muiden oikeuksille tai yleisen edun kannalta

---

<sup>47</sup> Savola DL 2016, s.971.

<sup>48</sup> Sääntelyllä viitataan lähinnä EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan sääntelyyn. Nenonen 2012, s.66.

<sup>49</sup> HE 190/2009 vp, s.58–59. Ks. valitusoikeuden osalta esim. MAO 72/08 ja KHO 2014:129.

<sup>50</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s. 611.

suurempaa haittaa kuin toimenpiteet olisivat. Lopullisena seurauksena markkinaoikeus voi hankintalain 154 §:n mukaisesti määrätä hankintapäätöksen kumottavaksi kokonaan tai osaksi, kieltää soveltamasta asiakirjan virheellistä kohtaa, velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä, määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä, määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen tai valtiolle maksettavan seuraamusmaksun taikka lyhentää hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluttua.

Hankinta-asiat ovat määrällisesti suurin markkinaoikeudessa käsiteltävä asiaryhmä. Keskimäärin julkista hankintaa koskeva oikeudenkäynti kesti markkinaoikeudessa vuonna 2020 noin 6,6 kuukautta.<sup>51</sup> Koska markkinaoikeudessa sovelletaan hallintoprosessilakia, ovat sekä kirjallinen että suullinen käsittely lain mukaan mahdollisia. Kuitenkin käytännössä markkinaoikeuden käsittelyt ovat lähestulkoon pelkästään kirjallisia ja suullinen käsittely järjestetään ainoastaan, jos se on välttämättä tarpeen esimerkiksi henkilötodistelun tai asiantuntijoiden kuulemisen vuoksi.<sup>52</sup> Oikeudenkäynnin kustannusten kannalta suullisten käsittelyjen tarpeen vähäisyys onkin lähinnä hyvä asia, sillä suullinen käsittely on yleisesti hallintoprosesseissa yksi kustannuksia eniten lisäävä tekijä.<sup>53</sup>

### 2.4.3 Korkein hallinto-oikeus

Markkinaoikeuden päätöksiin haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hankintalain 165 §:n mukaan markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta ainoastaan, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Poikkeuksellisesti valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei tarvita, mikäli markkinaoikeus on määrännyt asiassa seuraamusmaksun.<sup>54</sup> Hallintoprosessilain 109 §:n mukaan muutosta hallintotuomioistuimen päätökseen saa hakea se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, sekä lisäksi se, jonka

---

<sup>51</sup> Halila 2021, s.41–42 ja markkinaoikeuden julkaisemat tilastotiedot 2022.

<sup>52</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.622.

<sup>53</sup> Vihervuori DL 2006, s.668.

<sup>54</sup> Kontio – Kronström – Kumlin – Mäki 2017, s.296.

valitusoikeudesta säädetään laissa erikseen. Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen osalta valitusoikeus on olemassa, mikäli hallintotuomioistuin on kumonnut tai muuttanut viranomaisen päätöstä tai mikäli valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Julkisten hankintojen kohdalla tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen voivat valittaa sekä alkuperäisen valituksen tehnyt osapuoli että hankintayksikkö. Tämän lisäksi markkinaoikeuden päätöksestä voivat valittaa myös ne julkisen hankinnan tarjouskilpailun tarjoajat, joiden tilanteeseen kyseinen päätös vaikuttaa. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun hankintapäätös kumotaan ja alun perin voittaneen tarjouksen tekijän asema siten muuttuu.<sup>55</sup>

#### 2.4.4 Muut oikeussuojakeinot

Hankintalain 132 §:ssä säädetään hankintaoikaisun tekemisestä, jolloin hankinta-asian osapuoli voi valittaa tyytymättömyydestä hankinta-asiassa suoraan hankintayksikölle. Hankintalain mukaisesti hankintayksikkö voi tällöin poistaa itsenäisesti virheellisen päätöksen tai peruuttaa muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun, jolla on oikeudellisia vaikutuksia ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan, ja ratkaista tämän jälkeen asian uudelleen. Hankintaoikaisu ei ole edellytys asian viemiseksi markkinaoikeuteen, vaan se toimii lähinnä muiden valituskeinojen rinnalla keventäen tuomioistuinprosessiin päätyvien asioiden määrää. Julkista hankintaa koskevasta asiasta voi myös rinnakkain tehdä hankintaoikaisupyynnön sekä valituksen markkinaoikeuteen eli ne eivät ole tällä tavoin toisiaan poissulkevia. Usein näin toimitaankin, sillä hankintaoikaisupyynnön tekeminen ei lykkää markkinaoikeudelle tehtävän valituksen 14 vuorokauden määräaika.<sup>56</sup>

Jos asiasta on valitettu sekä hankintayksikölle itselleen että markkinaoikeudelle, ja hankintayksikkö korjaa päätöksensä niin, ettei valittajalla ole enää tarvetta saada erikseen perusteltua päätöstä markkinaoikeudesta, markkinaoikeus voi poistaa tällaisen asian käsittelystä antamatta pääasiasta ratkaisua. On kuitenkin huomattava, että tällöin

---

<sup>55</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.646.

<sup>56</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.604–605.

markkinaoikeuden tulee antaa silti ratkaisu oikeudenkäyntikuluista, jotka ovat aiheutuneet siihen mennessä markkinaoikeusprosessista. Siten asianosaisille aiheutuu tällaisessa tilanteessa oikeudenkäyntikuluja maksettavaksi, vaikkei pääasiaan olisi lopulta saatu ratkaisua markkinaoikeudelta.<sup>57</sup> Hankintaoikaisua hyödynnetään onnistuneesti lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa hankintayksikkö on erehdyksessä toiminut hankintalain vastaisesti. Muuten hankintayksiköillä ei ole yleensä halua suoraan myöntää tahallista tai lain tulkintaan liittyvää mahdollista virhettä. Hankintaoikaisusta syntyneistä kuluista, esimerkiksi mahdollisen oikeudellisen avustajan käytöstä syntyneistä kuluista, ei ole säädetty lailla, joten ne jäävät aina asianosaisten itsensä maksettavaksi, elleivät osapuolet keskenään muuta sovi.<sup>58</sup>

Näiden niin kutsuttujen tavanomaisten oikeussuojakeinojen lisäksi asianosaisella on mahdollisuus tehdä kantelu Euroopan komissiolle hankintalainsäädännön rikkomistapauksessa. Euroopan komissiolle kuuluu yleinen toimivalta EU:n hankintalainsäädännön rikkomuksien ja muiden julkisissa hankinnoissa tapahtuneiden EU-oikeuden vastaisten toimien tutkimiseen. Euroopan komissio voi aloittaa tutkinnan kirjallisen kantelun lisäksi myös omasta aloitteestaan. Kirjallinen kantelu oikeussuojakeinona sopii siten erityisesti tilanteisiin, joissa virheellisen menettelyn syynä on EU-oikeuden vastainen menettely.<sup>59</sup> Euroopan komissiolle tehdyn valituksen perusteella ei voi kuitenkaan käytännössä saada muutosta yksittäiseen asiaan, vaan komissio antaa päätöksen ainoastaan koskien sitä, onko jäsenvaltio rikkonut jäsenvelvoitteitaan.<sup>60</sup>

Mikäli oikeudenloukkaus kohdistuu nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisiin oikeuksiin, siitä voidaan valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle sen jälkeen, kun kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty. Käytännössä tämä tarkoittaa Suomessa hankinta-asioissa sitä, että asiasta on jo valitettu markkinaoikeuteen sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kuten Euroopan komissionkin kohdalla, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei voi muuttaa tai kumota itse päätöstä, vaan ottaa ainoastaan kantaa siihen, onko jäsenvaltio toiminut Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisella tavalla kyseisessä asiassa.

---

<sup>57</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.604–605.

<sup>58</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.600 ja 605.

<sup>59</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.594 ja s.653–654.

<sup>60</sup> Kontio – Kronström – Kumlin – Mäki 2017, s.275 ja s.300.

Ihmisoikeustuomioistuin voi kuitenkin velvoittaa vahingonkorvaukseen oikeudenloukkauksesta kärsineelle.<sup>61</sup>

Lisäksi julkisen hankinnan osapuoli voi hakea vahingonkorvausta kansallisella tasolla. Hankintalain 169 §:n mukaan se, joka on hankintalain, EU:n lainsäädännön tai Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisella menettelyllä aiheuttaa ehdokkaalle, tarjoajalle tai toimittajalle vahinkoa, on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon. Saman pykälän mukaan toimivaltainen tuomioistuin vahingonkorvausasioissa on oikeudenkäymiskaaren 10 luvussa tarkoitettu yleinen alioikeus. Käytännössä siis, mikäli hankintamenettelyn aikana tapahtunut virhe on aiheuttanut asianosaiselle vahinkoa, on tällä asianosaisella muiden muutoksenhakekeinojen lisäksi mahdollisuus nostaa yleisessä tuomioistuimessa kyseisenlainen vahingonkorvauskanne.<sup>62</sup>

Aiemmin julkisia hankintoja koskevissa asioissa oli myös mahdollista tehdä toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus tai hallintovalitus. Vuonna 2007 säädettiin silloinen uusi julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007), jolla kunnallisvalituksesta ja hallintovalituksesta luovuttiin ja ohjattiin samalla kaikki julkisia hankintoja koskevat valitukset markkinaoikeudelle.<sup>63</sup> Edellä tehty yleinen esittely pois lukien, en käsittele tutkielmassani enempää muista oikeussuojakeinoista kuin markkinaoikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta syntyviä oikeudenkäyntikuluja. Nämä ovatkin julkisia hankintoja koskevissa asioissa kaikista yleisimmin tunnetut ja hyödynnetyt valitusinstanssit.

---

<sup>61</sup> Mäenpää 2011, s.411–412.

<sup>62</sup> Eskola – Kiviniemi – Krakau – Ruohoniemi 2017, s.594.

<sup>63</sup> Kuusikko LM 2019, s.106.

### **3 Perus - ja ihmisoikeudellinen vaatimustaso oikeudenkäyntikuluille**

#### **3.1 Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys hallintoprosessissa**

Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys osana hallinto-oikeudellista oikeussuojaa on jatkuvasti kasvanut oikeuden eurooppalaistumisen ja kansainvälistymisen myötä. Perus- ja ihmisoikeudellisen oikeussuojan vaatimustason voidaan katsoa hallintoprosessissa muodostuvan ainakin seuraavista osavaatimuksista: oikeus päästä tuomioistuimeen, oikeus saada asiansa perusteellisesti tutkituksi ja ratkaistuksi, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttämiseen.<sup>64</sup> Nämä vaatimukset ovat osin päällekkäisiä ja kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Oikeudenkäyntikuluilla on kaikkien näiden osavaatimusten toteuttamisessa keskeinen rooli.

Suomessa keskeisimmin yleiseen perus- ja ihmisoikeudelliseen vaatimustasoon vaikuttavat Euroopan Unionin perusoikeuskirja, Euroopan ihmisoikeussopimus, kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimus sekä perustuslaki.<sup>65</sup> Seuraavissa kappaleissa esitellään lyhyesti perus- ja ihmisoikeudellista tasoa määrittävät kansainväliset tahot ja sopimukset sekä niiden merkitys tutkielman aiheen osalta. On kuitenkin huomattava, että nämä kansainväliset instanssit asettavat vasta vähimmäistason perus- ja ihmisoikeudelliselle vaatimustasolle.<sup>66</sup> Suomessa kuten monessa muussakin vaatimukseen sitoutuneessa hyvinvointivaltiossa pyritään lähtökohtaisesti parempaan perus- ja ihmisoikeuksien tasoon kuin pelkkään vähimmäistasoon.

#### **3.2 Oikeushenkilön perus- ja ihmisoikeudellinen suoja**

Koska hankintaoikeudenkäynneissä valittajaosapuolina toimivat pääosin oikeushenkilöt, on ennen perus- ja ihmisoikeudellisen vähimmäistason arvioimista syytä käsitellä perustavanlaatuisista kysymyksiä siitä, onko oikeushenkilöillä katsottu olevan yhtäläinen perus- ja ihmisoikeudellinen oikeussuoja kuin luonnollisillakin henkilöillä. Selvää on, että alun perin

---

<sup>64</sup> Nenonen LM 2015, s.250.

<sup>65</sup> Nenonen LM 2015, s.251.



perus- ja ihmisoikeudet on kirjoitettu luonnollisia henkilöitä silmällä pitäen.<sup>67</sup> Oikeushenkilöihin ei jo käytännöllisistäkään syistä soveltu kaikki luonnollisia henkilöitä koskevat perus- ja ihmisoikeudet.<sup>68</sup> Perusoikeuksien osalta Suomessa on yleensä totuttu soveltamaan niin sanottua välillisen suojan oppia, jonka perusteella perusoikeudet suojaavat välillisesti myös oikeushenkilöitä silloin, kun oikeushenkilön asemaan puuttuminen merkitsee kajoamista myös oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin.<sup>69</sup> Käytännössä perusoikeuksien osalta oikeussuojan tulisi kuitenkin olla oikeushenkilöiden kohdalla vielä tätä käsitystä laajempi.<sup>70</sup> Euroopan perusoikeuskirjan osalta Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että Euroopan perusoikeuskirjan 47 artiklaan, joka säätelee tehokkaan oikeussuojan periaatteesta, voivat vedota sekä yksityis- että oikeushenkilöt.<sup>71</sup> Myös Euroopan ihmisoikeussopimusta on arvioitu sen ratkaisukäytännössä niin, että sen 6 artikla, jossa säädetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta, kattaa yhtäläisesti myös oikeushenkilöt. Osa ihmisoikeussopimuksen muista artikloista kuitenkin kattaa vain yksityiset henkilöt. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen valittaminen on mahdollista yhtäläisesti oikeushenkilöille.<sup>72</sup> Siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan Unionin perusoikeuskirjan mukainen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus tulee sovellettavaksi myös julkisia hankintoja koskevissa oikeusprosesseissa, joissa valittajana toimii oikeushenkilö. Erityisesti ihmisoikeuksien osalta on kuitenkin muistettava, ettei samanlainen linja toteudu ympäri maailman.<sup>73</sup>

---

<sup>67</sup> Suomen perustuslain säännöksissä puhutaan ”jokaisesta”. Esimerkiksi PL 21 § 1 momentin mukaan ” Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä...”. Tällä viitataan yleiskielessä useimmiten luonnolliseen henkilöön. Ks. esimerkiksi Salmela 2009, s.16–17.

<sup>68</sup> Esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaate, jota on käytännössä vaikea soveltaa oikeushenkilöiden osalta. Perustuslain 6 § 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen perusteella oikeushenkilöt viimeistään rajautuvat pois perusoikeuden soveltamispiiristä.

<sup>69</sup> Lainsäätäjän opas, kohta 4.1.5. Perusoikeuden subjekti. Lisäksi tämä vahvistettu esimerkiksi perusoikeusoikeusuudistuksen esitöissä HE 309/1993 vp. s.23.

<sup>70</sup> Saarensola 2017b, s.212–213.

<sup>71</sup> Nenonen 2012, s.67–68. EUT on todennut tämän ratkaisussaan 22.12.2010 C-279/09 DEB.

<sup>72</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen - Tapanila 2018 s. 14. Esimerkiksi sopimuksen 5 artiklan henkilökohtaisen vapauden suojan ei voida katsoa soveltuvan muihin kuin luonnollisiin henkilöihin.

<sup>73</sup> Esimerkiksi Yhdysvalloissa ihmisoikeuksia ei ole pidetty juuri missään suhteessa oikeushenkilöihin ulottuvina. ks. Wood – Scharffs 2002, s.544–546.

### 3.3 Euroopan ihmisoikeussopimus ja -tuomioistuin

#### 3.3.1 Toimielimet ja säädökset

Euroopan ihmisoikeussopimus on solmittu vuonna 1950 ja sen tarkoituksena on ollut parantaa ja yhtenäistää ihmisoikeuksiin sekä perusoikeuksiin liittyvää sääntelyä. Suomi liittyi ihmisoikeussopimukseen 1989 ja se tuli Suomessa sitovana voimaan vuotta myöhemmin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolina on yhteensä 47 valtiota, eli sopimus on maailmanlaajuisestikin huomattava. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa hallintoprosessin vaatimustason osalta keskeisin sisältö löytyy sopimuksen 6 artiklasta, joka sisältää niin kutsutun eurooppalaisen oikeusturvastandardin. Artiklan ensimmäisen kohdan mukaan: ”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustellussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä”. Artikla määrittelee tältä osin hallintoprosessuaaliselle oikeusturvamenettelylle laadulliset vähimmäiskriteerit.<sup>74</sup>

Alun perin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltaminen kohdistui yleisten tuomioistuinten riita- ja rikosoikeudenkäynteihin. Tilanteen muutos lähti käyntiin vuodesta 1971 alkaen, jolloin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi ratkaisunsa kuuluisassa Ringeisen-tapauksessa<sup>75</sup>. Tällöin linjattiin, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalan suhteen asian muodollista laatua tärkeämpää oli se, oliko asialla todellista vaikutusta yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Siten myös hallintoprosessuaalisten asioiden voitiin katsoa kuuluvan artiklan soveltamisalaan kriteerien täytyessä, vaikka toisena osapuolena toimisikin julkista valtaa käyttävä viranomainen.<sup>76</sup> Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan on katsottu siten siitä lähtien sääntelevän myös julkisia hankintoja koskevia oikeudenkäyntejä. Kuitenkaan kaikkiin julkisoikeudellisiin valitustilanteisiin artiklan ei katsota ainakaan toistaiseksi soveltuvan. Esimerkiksi verotusta tai ulkomaalaisten maahanmuuttoa koskeviin viranomaispäätöksiin sen ei ole katsottu soveltuvan. Ylipäätään

---

<sup>74</sup> Mäenpää 2011, s.409.

<sup>75</sup> Tapaus Ringeisen v. Itävalta, nro 2614/65, 16.07.1971.

<sup>76</sup> Makkala 2002, s. 12–13.

ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan on katsottu osoittautuneen kaikista hankalimmin sovellettavaksi ja tulkittavaksi ihmisoikeussopimuksen osaksi.<sup>77</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka perustettiin alun perin vuonna 1959. Euroopan ihmisoikeussopimuksen käytännön sisältö onkin muotoutunut pääosin juuri ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee sopimuksen sisältöä varsin evolutiivis-dynaamisesti.<sup>78</sup> Ihmisoikeussopimuksen tulkintasisältö kehittyy siten jatkuvasti.

### 3.3.2 Access to court ja access to justice

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta ilmenevät, oikeudenkäyntikulujen kannalta merkittävimmät osiot ovat access to court sekä access to justice -vaatimukset.<sup>79</sup> Access to court -vaatimuksella tarkoitetaan oikeutta oikeudenkäyntiin ja tuomioistuimeen pääsyyn. Yksilöllä tulee olla siten oikeus hyödyntää oikeuslaitoksen tarjoamaa laadulliset peruskriteerit täyttävää oikeudenkäyntimenettelyä ilman erityistä hankaluutta.<sup>80</sup> Tuomioistuimeen pääsyn tulee olla turvattu tosiasiallisesti eli pelkkä muodollinen mahdollisuus pääsyyn ei riitä. Tuomioistuimeen pääsyn vaatimus liittyy keskeisesti tutkielman tutkimusaiheeseen, sillä saavutettavuuden keskeiseksi esteiksi on katsottu esimerkiksi kohtuuttoman korkeat oikeudenkäyntikulut ja tästä mahdollisesti seuraava tosiasiallinen este tuomioistuimeen pääsulle.<sup>81</sup> Julkisia hankintoja koskevissa asioissa tämä tarkoittaa sitä, että yksilöllä on oltava oikeus saattaa omia oikeuksia tai velvollisuuksiaan koskeva asia asianmukaisen tuomioistuimen eli yleisimmin ensi sijassa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

---

<sup>77</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen - Tapanila 2018, s.545.

<sup>78</sup> Möller 1990, s.581–582.

<sup>79</sup> Periaatteen voidaan katsoa sisältyvän myös KP-sopimuksen 14 artiklaan sekä EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan.

<sup>80</sup> Saarensolan mukaan prosessikynnys on noussut access to justice -periaatteen vastaiseksi, mikäli sellaisia vaatimuksia ei uskalleta tuoda tuomioistuimeen, joilla menestymismahdollisuudet ovat perusteluiden valossa vähäistä suuremmat. Saarensola 2017b, s.227. Ks. tästä myös Rhode 2004, s.22.

<sup>81</sup> Makkala 2002, s.14.

Periaatteen mukaan tuomioistuimeen pääsy ei saa edellyttää kohtuutonta monimutkaisuutta tai kustannuksia. Mikäli tuomioistuimeen pääsy aiheuttaa niin suuria kustannuksia, että ne rajoittavat tosiasiallisesti tuomioistuimeen pääsyä, tulee oikeus oikeudenkäyntiin järjestää tarjoamalla oikeusapua.<sup>82</sup> Käytännössä on hankala esittää näyttöä siitä, minkä tasoiset oikeudenkäyntikustannukset rajoittavat tosiasiallisesti tuomioistuimeen pääsyä, sillä yleensä päätös valituksen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä perustuu käytännön tilanteessa laajaan kokonaisuarkintaan ja useiden eri asioiden yhtäaikaiseen vaikutukseen. Lisäksi on huomioitava, että mikäli asiasta jätetään valittamatta suuren kulumisen vuoksi, ei valitusaikeesta luonnollisesti jää minkäänlaista merkintää tai kirjausta.

Tuomioistuimeen pääsyyllä voidaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön perusteella kuitenkin asettaa joitakin rajoituksia erityisesti, jos oikeudenmukaisuus vaatii, että valittajan tulee antaa vakuus vastapuolen kuluista valitusasteesta. Tällaisilla rajoituksilla tulee kuitenkin olla jokin hyväksyttävä syy ja tavoite sekä käytössä olevien keinojen tulee olla oikeasuhtaisia suhteessa näihin. Arvioinnissa huomioon voidaan ottaa maksujen suuruus kussakin tapauksessa, oikeudenkäynnin osapuolen maksukyky ja se, missä vaiheessa kuluja määrätään. Esimerkiksi oikeudenkäyntimaksuja itsessään ei voida yleensä vielä pitää tällä tavoin tuomioistuimeen pääsyä rajoittavina.<sup>83</sup> Toisena tuomioistuimeen pääsyä rajoittavana, mutta hyväksyttävänä tapana Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt häviöjä maksaa -periaatteen soveltamista. Periaate saattaa rajoittaa asianosaisten mahdollisuuksia esittää vaatimuksiaan oikeudenkäynneissä, mutta koska periaatteen taustalla on lopulta pyrkimys välttää turhilta oikeusprosesseilta ja kohtuuttomilta oikeudenkäyntikuluilta, rajoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä ja perusteltuna.<sup>84</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan access to court -vaatimukseen liittyy läheisesti myös osittain samaa tarkoittava access to justice -vaatimus, jolla tarkoitetaan oikeutta päästä käsiksi itselleen kuuluviin oikeuksiin. Vaikka itsessään tuomioistuimeen pääsyyn ei liittyisikään estettä, voi jokin oikeus jäädä tosiasiallisesti toteuttamatta esimerkiksi tehottomasta tuomion täytäntöönpanosta johtuen. Tuomion tehottoman täytäntöönpano voisi tulla

---

<sup>82</sup> Ervo 2005, s.119–120.

<sup>83</sup> Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen 2010, s.54.

<sup>84</sup> Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa 2021, s.31.

kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa oikeudenkäyntiin ovat todellisuudessa päässeet vain ne, joilla on ollut varaa maksaa oikeudenkäynnistä. Tällöin lopullisella tuomiolla tai oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudella ei todellisuudessa ole merkitystä oikeudenkäynnin ulkopuolelle jääneiden näkökulmasta. Pääsy tuomioistuimeen ei siten vielä aina takaa pääsyä oikeuksiin.<sup>85</sup>

### 3.3.3 Equality of arms

Toinen aiheen osalta keskeinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta nouseva vaatimus, equality of arms, koskee yhdenvertaisuutta oikeudenkäynnin sisällä. Periaatteen myötä oikeudenkäynnin osapuolten prosessuaalisessa asemassa odotetaan vallitsevan oikeudellinen tasapaino (fair balance).<sup>86</sup> Julkisoikeudellisissa oikeusriidoissa tällä tasapuolisuusvaatimuksella on erityinen merkitys, sillä näissä oikeudenkäynneissä vallitsee yleensä lähtökohtainen epätasapaino riidan osapuolten välillä.<sup>87</sup> Hankintavalituksissa tilanteen voidaan katsoa olevan hieman tasa-arvoisempi molempien osapuolten ollessa usein oikeushenkilöitä.

Yhtenä periaatteen osatekijöistä pidetään oikeutta pätevään avustajaan oikeudenkäynnissä. Vain samantasoisella oikeusavustajalla oikeudenkäynnin osapuolilla on mahdollisuus todelliseen yhdenvertaisuuteen oikeudenkäynnissä. Siten oikeudenkäynnin osapuolen varallisuudella ei tulisi olla merkitystä suhteessa siihen, kuinka hyvin hän pystyy asiansa esittämään oikeudenkäynnissä.<sup>88</sup> Esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa kustannusten vuoksi oikeudenkäynnin toinen osapuoli joutuu toimimaan asiassa ilman oikeudellista avustajaa equality of arms -vaatimus ei täyty. Tällöin tulisikin vaatimuksen täyttämiseksi olla tarjolla mahdollisuus julkiseen oikeusapuun.

Julkisia hankintoja koskevissa tilanteissa kysymys equality of arms –vaatimuksen toteutumisesta onkin perin haastava. Usein julkisia hankintoja koskevissa oikeudenkäynneissä

---

<sup>85</sup> Ervo 2005, s.115–118. Ks. myös Cappelletti 1993, s.282–283.

<sup>86</sup> Ovey - White 2002, s. 156–157.

<sup>87</sup> Halila 2021, s.54.

<sup>88</sup> Jokela 2009, s.270.

toisena osapuolena toimii hankinnan tehnyt julkinen taho tai muu oikeushenkilö. Hankintalain 149 §:n mukaisesti viranomaisen sekä valituksen tehneen asianosaisen välillä vallitsee kuitenkin hankinta-asioissa kaksiasianosaissuhde, joten osapuolia tulisi pitää osin tasavertaisina oikeusprosessissa. Käytännön tasolla mahdollisella julkisella hankinnan tekijällä on kuitenkin käytössään usein asiansa osaavat ja kokeneet oikeudelliset avustajat. Valituksen tehneellä yrityksellä sen sijaan ei välttämättä ole minkäänlaista aiempaa kokemusta kyseisenlaisista valitustilanteista. Lisäksi erityisesti pienillä ja keskisuurilla yrityksillä ei ole yleensä omaa lainoppinutta henkilöstöä, jolta saisi oikeudellista apua nopeasti ja vaivattomasti. Mahdollinen oikeudellinen apu tulee siten hankkia yrityksen ulkopuolelta vastiketta vastaan. Jos yrityksellä ei ole varaa tällaisiin kustannuksiin tai se ei ole valmis ottamaan kyseisenlaista kuluriskiä, sen on pärjättävä omillaan, johtuen julkisen oikeusavun ulottumisesta vain yksityisiin henkilöihin. Tällaisen tilanteen onkin vaikea nähdä toteuttavan yhdenvertaisuutta ja equality of arms -periaatetta.

### 3.4 EU-oikeus

EU-oikeuden osalta tärkeimpänä perus- ja ihmisoikeudellisen tason määrittäjänä pidetään EU:n perusoikeuskirjaa, joka tuli EU:n jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittavaksi vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen yhteydessä.<sup>89</sup> EU:n perusoikeuskirjassa määritellään EU:ssa noudatettavat perusoikeudet. Perusoikeuskirjan 47 artikla säätää oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Artiklan perussisältö on siten varsin samankaltainen kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava artiklan edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on artiklan mukaan oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Lisäksi jokaisella on oltava artiklan mukaan oikeudenkäynnissä mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Artikla ottaa myös kantaa oikeusapuun säätämällä, että oikeusapua on annettava niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

---

<sup>89</sup> Tämän lisäksi laajemmalla tasolla perus- ja ihmisoikeudet määritelty EU:ssa esim. sopimuksessa Euroopan Unionista (2 artikla).

Perusoikeuskirjan osalta tulee kuitenkin huomata, että sen soveltumisala ulottuu vain niille osaluueille, joihin sovelletaan muutenkin Euroopan unionin oikeutta.<sup>90</sup> EU:n perusoikeuskirjan kuten muunkin EU-oikeuden vastaisista toimista voidaan valittaa Euroopan unionin tuomioistuimiin.<sup>91</sup>

### 3.5 Yhdistyneet kansakunnat

Eurooppalaisten toimielinten lisäksi keskeisenä vaikuttajana perus- ja ihmisoikeuskehityksessä on toiminut Yhdistyneet kansakunnat eli YK. Vuonna 1948 YK:n ihmisoikeuksien yleiskokouksen antama yleismaailmallinen julistus oli ensimmäisiä nykyisenlaiset ihmisoikeudet huomioivia lausumia. Kyse ei kuitenkaan ollut oikeudellisesti sitovasta toimesta, koska kyseessä oli pelkkä julistus. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus oli kuitenkin merkittävä ponnahduslauta tuleville kansainvälisille ihmisoikeustoimille. Julistuksessa turvattiin ensi kertaa esimerkiksi oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja julkisuus.<sup>92</sup>

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen myötä alettiin valmistella kattavampaa sopimusta koskien ihmisoikeuksia. Tämän myötä syntyi kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus, joka tuli voimaan Suomessa vuonna 1976. Sopimus on YK:n yleiskokouksen hyväksymä sopimus, joka koskee siihen sitoutuneita sopimusvaltioita. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen nähden KP-sopimus sisältää tarkempaa sääntelyä ihmisoikeuksien alalla. KP-sopimuksen 14 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>93</sup>

KP-sopimuksen toteutumista valvoo YK:n ihmisoikeuskomitea. Samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, ihmisoikeuskomitea voi ainoastaan todeta sopimusrikkomuksen,

---

<sup>90</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltaminen kansallisessa lainsäädännössä ja päätöksenteossa 2019, s.9–11.

<sup>91</sup> EU:n tuomioistuimiin sisältyy kolme tuomioistuinta; EU-tuomioistuin, EU:n yleinen tuomioistuin sekä virkamiestuomioistuin.

<sup>92</sup> Ervo 2005, s.3–5.

<sup>93</sup> KP-sopimuksen 14 artiklassa taataan muun muassa kaikkien henkilöiden yhdenvertaisuus tuomioistuimessa ja se, että jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä.

muttei velvoittaa muuttamaan kansallisesti tehtyä ratkaisua. KP-sopimus ja sen tulkinta ei ole kuitenkaan koskaan saanut yhtä merkittävää asemaa kansainvälisessä oikeudessa kuin Euroopan ihmisoikeussopimus. Tämä johtunee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskevasta suuresta oikeuskäytännön määrästä, joka antaa kattavan ja konkreettisen pohjan kansallisen oikeuden prosessuaalisiin linjoihin.<sup>94</sup>

### 3.6 Kansainvälistä oikeuskäytäntöä

#### 3.6.1 Oikeudenkäyntimaksu

##### 3.6.1.1 *Kreuz v. Puola*

Keskeinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antama ratkaisu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntikulujen suhteesta on tapaus *Kreuz v. Puola* (2001). Tapauksessa valittajalta oli evätty autonpesupaikan rakennuslupa kunnan viranomaisen päätöksellä. Päätös todettiin Puolan korkeimmassa hallinto-oikeudessa laittomaksi. Valittaja nosti yleisessä tuomioistuimessa vahingonkorvauskanteen, joka kuitenkin raukesi valittajan jätettyä maksamatta häneltä prosessin alkamisen edellytyksenä vaaditun 100 000 zlotyn eli noin 20 000 euron suuruisen oikeudenkäyntimaksun. Ratkaisussa oli siten kyse sen arvioinnista, oliko maksu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittama este oikeudenkäyntiin pääsemiselle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun mukaan itsessään oikeudenkäyntimaksun vaatiminen ei ollut 6 artiklan vastaista, vaan asiaa tuli arvioida tapauskohtaisesti ottaen huomioon esimerkiksi valittajan maksukyky, prosessin vaihe ja muut olosuhteet. Kyseisen maksun katsottiin kuitenkin lopulta olevan ihmisoikeussopimuksen vastainen este tosiasialliselle tuomioistuimeen pääsyyllä, sillä summa vastasi keskimääräistä vuoden palkkaa Puolassa, eikä maksun määrää ollut suhteutettu riittävällä tavalla valittajan maksukykyyn.<sup>95</sup>

##### 3.6.1.2 *Podbielski ja PPU Polpure v. Puola*

Vuonna 2005 Euroopan ihmisoikeustuomioistumessa ratkaistussa tapauksessa *Podbielski ja PPU Polpure* oli kyse siitä, että Puola vaati käytännössä varattomalta ja ylivelkaiselta yhtiöltä 2 400 euron oikeudenkäyntimaksua maksettavaksi valituksen tutkimisen edellytyksenä.

---

<sup>94</sup> Halila 2000, s.12.

<sup>95</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s.471–473.



Yhtiötä ei ollut kuitenkaan julistettu maksukyvyttömäksi. Tapauksesta erityislaatuinen teki se, että kyseessä oli luonnollisen henkilön sijaan oikeushenkilö.

Valituksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen valittajan mukaan hänen pääsyään tuomioistuimeen oli rajoitettu EIS 6 artiklan 1 kohdan vastaisesti. EIT totesi, että se on aiemmassa oikeuskäytännössään katsonut, että tuomioistuimeen pääsulle voitiin asettaa taloudellisia rajoituksia erityisesti, jos ne liittyivät valituksen tutkimisen edellytyksiin tai kun oikeudenmukaisuus vaati, että valittajan oli annettava vakuus vastapuolen kuluista valitusasteessa. Rajoituksilla tuli kuitenkin olla hyväksyttävä tavoite ja keinojen tuli olla oikeassa suhteessa tavoitteisiin. Rajoitukset tuomioistuimeen pääsulle erityisesti valitusasteessa saisivat siten olla EIT:n mukaan tiukkojakin. Siten tuomioistuin totesi jälleen, etteivät oikeudenkäyntimaksut olleet itsessään EIS 6 artiklan 1 kohdan vastaisia. Koska tapauksessa oikeudenkäyntimaksun vaatimisen syynä oli pääasiallisesti valtion tulojen kartuttaminen ja summa oli kohtuuttoman suuri suhteessa yhtiön taloudelliseen tilanteeseen, EIT katsoi, että Puolan oikeusviranomaiset eivät olleet varmistaneet tapauksessa tasapainoa oikeudenkäyntimaksuja keräävän valtion intressien ja valittajan intressien välillä ja EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli siten rikottu.

### 3.6.2 Oikeusavustaja

#### 3.6.2.1 *Airey v. Irlanti*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Airey-tapauksessa (*Airey v. Irlanti* 1979) arvioitiin tuomioistuimeen pääsyn estymistä, koska asumuseroasiassa valittajalle ei ollut annettu mahdollisuutta maksuttomaan oikeusapuun valittajan heikosta taloudellisesta tilasta huolimatta, koska tuohon aikaan Irlannissa oikeusapua ei myönnetty yksityisoikeudellisiin valituksiin, joihin asumuseron hakeminen sisältyi. Menettely oli tapauksessa samanaikaisesti niin monimutkainen, että sen hoitamiseen tarvittiin välttämättä ammattilaisen apua.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoikin, että kyseessä oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkaus, sillä vaikka valittajalla olikin teoreettinen ja näennäinen mahdollisuus päästä tuomioistuimeen, hän ei päässyt todellisuudessa käsiksi 6 artiklan määrittämiin oikeuksiin ilman oikeudellista avustajaa ja tätä varten myönnettävää oikeusapua. Tapaus oli siten hyvä esimerkki siitä, ettei pelkkä access to court-vaatimuksen

toteutuminen vielä yksinään takaa 6 artiklan mukaista oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, vaan se vaatii rinnalleen myös access to justice -vaatimuksen toteutumisen.

### 3.6.3 Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus

#### 3.6.3.1 Äärelä & Näkkäljärvi

Tapauksessa Äärelä ja Näkkäljärvi (1997) asianosainen teki valituksen YK:n ihmisoikeuskomitealle koskien oikeuttaan nauttia saamelaiskulttuurista sekä lisäksi koskien hänelle hovioikeudessa määrättyä 75 000 markan suuruista oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta. YK:n ihmisoikeuskomitea katsoi asiassa, että asianosaisen oikeutta nauttia saamelaiskulttuurista ei ollut rikottu, mutta sen sijaan se katsoi Suomen valtion rikkoneen kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (KP-sopimus) oikeudenkäyntikulujen osalta. Ihmisoikeuskomitean mukaan oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus loukkasi asianosaisen oikeutta KP-sopimuksen 14 artiklan mukaiseen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen oikeudenkäyntiin. Ihmisoikeuskomitean mukaan sääntely, jonka perusteella asian hävinnyt osapuoli veloitetaan korvaamaan voittaneen asianosaisen oikeudenkäyntikulut, voi vaikuttaa kielteisellä tavalla ihmisten haluun vaatia KP-sopimuksen mukaisia oikeuksiaan.

### 3.6.4 Yhteenvetona oikeuskäytännöstä

Kansainväliset sopimukset asettavat oikeudenkäyntikulujen osalta kohtuullisen vaatimustason erityisesti oikeudenkäyntimaksuille, oikeusavun tarjoamiselle sekä oikeudenkäyntikulujen korvausvastuulle. Oikeusavun tarjoamisen osalta kyse on yleensä sen arvioimisesta, onko asia juridisesti niin monimutkainen, että oikeudenkäynnin oikeudenmukainen hoitaminen vaatii välttämättä oikeudellista apua. Oikeusapua ei voida evätä oikeuskäytännön valossa ainakaan siitä syystä, että valituksella ei olisi etukäteen katsottuna mahdollisuuksia menestyä valituselimestä.<sup>96</sup> Myös asianosaisen taustalle esimerkiksi iälle tai kielitaidolle voidaan antaa merkitystä sen arvioinnissa, kuinka tarpeellinen oikeudellisen avun käyttäminen asiassa on.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Ervo 2005, s.218–219. Ks. esimerkiksi Pham Hoang v. Ranska 1992 ja Boner v. Iso-Britannia 1994.

<sup>97</sup> Ervo 2005, s.221. Ks. esimerkiksi Quaranta v. Sveitsi 1990.

Käytännössä arvioidaan myös sitä, onko oikeusavun myöntämättä jättämisellä keskeinen vaikutus oikeudenkäynnin osapuolten väliseen asemaan. Yleensä oikeusavun katsotaan tasoittavan hallintoprosessuaalisissa asioissa osapuolten välistä valmiiksi usein epätasaroista tiedollista ja taloudellista asemaa.<sup>98</sup> Julkisella oikeusavulla kuten muullakin ulkopuolisella rahoituksella pystyttäisiin siten kompensoimaan jossain määrin oikeudenkäynnin kuluista johtuvaa prosessikynnyksen nousua. Mahdollisuutta ulkopuoliseen rahoitukseen on pidetty erityisen tärkeänä silloin, kun korvaussääntöjen perusteella noudatetaan häviäjä maksaa -periaatetta.<sup>99</sup> Kysymys kuuluukin, tulisiko tämän perusteella myös Suomessa pohtia julkisen oikeusavun soveltamisalan laajentamista, jotta sillä pystyttäisiin tasoittamaan kuluriskin ja edelleen prosessikynnyksen nousua myös julkisia hankintoja koskevissa asioissa.<sup>100</sup>

Oikeudenkäyntimaksujen osalta oikeuskäytännössä arvioidaan sen sijaan yleisimmin sitä, ovatko ne toimineet todellisuudessa esteenä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin pääsulle. Yhtä lailla asianosaisen omien tai vastapuolen oikeudenkäyntikulujen osalta arvioidaan useimmiten sitä, onko kuluriski toiminut käytännössä esteenä tuomioistuimeen pääsulle tai siellä oikeudenmukaisten oikeuksien saavuttamiselle. Nämä oikeudet eivät saa vaarantua sen vuoksi, että oikeudenkäynnin osapuolella olisi kohtuuton riski omien tai vastapuolen oikeudenkäyntikulujen vuoksi. Kohtuullisuuden tukena tulisi tällöinkin oikeuskäytännön mukaisesti olla taloudellisesti heikossa asemassa oleville mahdollinen julkinen oikeusapu tai muu ulkopuolinen rahoitusmahdollisuus.<sup>101</sup>

Vaikka esitellyissä oikeustapauksissa ei ollut kyse julkisia hankintoja koskevista asioista, ratkaisuiden merkitys ulottuu samalla tavoin myös niihin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistaiseksi ratkaissut melko vähän sellaisia tapauksia, joissa olisi kyse ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkaamisesta oikeudenkäynnistä aiheutuvien kulujen vuoksi ja, joissa valittajana toimisi oikeushenkilö. Aiemmin käsitellyssä tapauksessa Podbielski

---

<sup>98</sup> Ks. esimerkiksi *Steel ja Morris v. Yhdistynyt kuningaskunta* 2005, jossa EIT katsoi 6 (1) artiklaa loukatun, koska vastaajat eivät olleet saaneet asiassaan oikeusapua ja tästä aiheutui ilmeinen epäsuhta monikansallisen kantajayhtiön eduksi. EIT katsoi Equality of Arms -periaatetta loukatun. (kohta 72)

<sup>99</sup> Saarensola 2017b, s.228.

<sup>100</sup> Tästä aiheesta enemmän viimeisessä pääluvussa 5.

<sup>101</sup> Mukkala 2002, s.14–15.

ja PPU Polpure v. Puola kyse oli oikeushenkilöä koskevasta loukkauksesta. EIT katsoi tapauksessa, että oikeudenkäyntikuluja koskevia säännöksiä tuli soveltaa yhtäläisesti myös oikeushenkilöihin. Kuitenkin selkeä ja yhtenäinen ratkaisulinja siitä, millainen oikeudenkäyntikuluriskin taso oikeushenkilön tapauksessa voidaan katsoa sellaiseksi, joka ei riko oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tai luo kohtuutonta prosessikynnystä, puuttuu vielä.

Yleisesti kuluriskin tasoa tarkastellessa voisi kuitenkin arvioida seuraavaa tuomioistuimeen pääsyn osalta. Luonnollisten henkilöiden osalta on yleisesti katsottu, että oikeudenkäyntimaksut saattavat olla tosiasiallinen este oikeudenkäyntiin pääsulle, mikäli maksut ovat tilanteeseen nähden kohtuuttoman korkeita, eikä niitä voi julkisen oikeusavun, oikeusturvavakuutuksen tai muun vastaavan järjestelmän avulla saada kohtuullistettua.<sup>102</sup> Oletettavasti oikeushenkilöiden osalta tämä kohtuullisten kulujen taso olisi hieman korkeampi, oikeushenkilöiden oletetusti paremman maksukyvyyn sekä henkilökohtaisen maksuvelvollisuuden puuttumisen vuoksi. Toisaalta täytyy ottaa myös huomioon, että oikeushenkilöiden osalta kuluriskiä sekä prosessikynnystä ei ole mahdollista Suomessa alentaa julkista oikeusapua tai oikeusturvavakuutuksia hyödyntämällä.

### **3.7 Kansainvälisten vaatimusten implementointi**

Kansallisen sääntelyn tason tulee vastata vähintään sitä, mihin valtio on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lupautunut.<sup>103</sup> Suomessa kansainväliset sopimukset määräykset saatetaan voimaan voimaansaattamissäädöksillä.<sup>104</sup> Kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisen lisäksi oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu perusoikeusuudistuksen myötä perustuslain 21 §:ssä. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman

---

<sup>102</sup> Danelius 2007, s.173.

<sup>103</sup> Ervo 2005, s.11 ja Saarensola 2017b, s.90. Keskeisimmin tähän vähimmäistasoon vaikuttaa eurooppalainen ihmisoikeusstandardi.

<sup>104</sup> Nämä kansainväliset sopimukset julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa 18–19/90. (SopS 18–19/90).

lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Suomen lainsäädännössä onkin huomioitu verrattain hyvin kansainvälisistä sopimuksista nousevat perus- ja ihmisoikeudelliset velvollisuudet, eikä välitöntä uudistamistarvetta tältä osalta ole nähty.

Lainsäädännön lisäksi myös kansallisella hallintolainkäytöllä on keskeinen rooli kansainvälisten ja EU-oikeudellisten hallintoprosessuaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisessa. Koska esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen liittyy prosessuaalinen autonomia, ovat kansalliset toimielimet vastuussa siitä, miten niiden mukaiset vaatimukset kansallisesti lopulta toteutetaan.<sup>105</sup> Kansallisten tuomioistuimien tuleekin tulkita käsiteltävän asian osalta mahdollisimman pitkälle niin, että kansallisia säännöksiä sovelletaan siten, että tulkinta myötävaikuttaa EU-oikeuden ja muiden kansainvälisten vaatimusten mukaisen tehokkaan oikeussuojan takaamiseen yksityisille.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Mäenpää 2011, s.417–418 ja s.422.

<sup>106</sup> Mäenpää 2011, s.431.

## 4 Kansallisen oikeustilan arviointia

### 4.1 Oikeusvarmuus ja oikeusturva

Oikeusvarmuuteen ajatellaan yleensä hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta liittyvän vaatimukset julkisen päätöksenteon lainmukaisuudesta, ennakoitavuudesta ja valvottavuudesta. Oikeusvarmuuden vaatimuksen ajatellaan suojaavan siten esimerkiksi mielivallalta ja yllättäviltä ratkaisuilta.<sup>107</sup> Kuluriskin ennakoitavuus liittyy siten myös keskeisenä osana oikeusvarmuuteen. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuteen sisältyy, että oikeussäännöt ovat täsmällisiä ja selkeitä ja niiden seuraukset ovat ennakoitavissa erityisesti silloin, kun niillä voi olla luonnollisten henkilöiden tai yritysten kannalta epäedullisia seurauksia.<sup>108</sup>

Oikeusturva on yksi oikeusvarmuuden toteuttamisen keinoista. Toisaalta myös oikeusvarmuuden vaatimus sisältyy oikeusturvaan. Hallintoprosessissa oikeusturva liittyy pääasiallisesti yksilön oikeuksien turvaamiseen suhteessa julkiseen valtaan. Oikeusturva toteutuu silloin, kun asianosainen pääsee kyseessä olevassa oikeussuojamenettelyssä oikeutettuihin oikeuksiinsa. Oikeusturvaan sisältyy vaatimus sekä päätöksenteon laadullisesta että menettelyllisestä oikeellisuudesta. Oikeusturvaan kuuluu, että oikeussuoja on oltava tosiasiallisesti sitä tarvitsevan käytössä.<sup>109</sup> Oikeusturva on taattu kansallisessa lainsäädännössä käytännössä edellä mainitussa perustuslain 21 §:ssä ja koskee sekä hallintoviranomaisia että tuomioistuimia.<sup>110</sup> Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus on siten keskeinen osa oikeusturvaa.

Oikeudenkäyntikululla ja niiden perusteilla on keskeinen rooli sekä oikeusturvan että oikeusvarmuuden kannalta. Hankintavalituksissa oikeudenkäyntikulujen osalta keskeisimmät ongelmat liittyvät oikeudenkäyntikulujen ennakoitavuuteen sekä suuruuteen. Nämä tekijät vaikuttavat keskeisesti sekä oikeusvarmuuteen ja -turvaan. Oikeudenkäyntikuluja koskeva

---

<sup>107</sup> Mäenpää 2007, s.1.

<sup>108</sup> Nenonen 2012, s.90. EUT:n ratkaisukäytännöstä esim. asia C-347/06, ASM Brescia, tuomio 17.07.2008, kohta 69.

<sup>109</sup> Jokela 2019, s.34.

<sup>110</sup> Mäenpää 2007, s.1 ja 68.

sekava ratkaisulinja johtaa oikeusvarmuuden keskeiseen heikentymiseen. Oikeudenkäyntikulujen kohtuuton suuruus taas johtaa oikeusturvan heikentymiseen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin pääsyn vaikeutuessa.

Ylipäättään hallintoprosesseissa oikeusturvan kannalta ongelmallista on se, että yleisenä tapana on kulujen kuittaaminen, jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa asian ratkaisusta huolimatta asianosaisille jää omat oikeudenkäyntikulunsa maksettaviksi. Asianosaisella ei ole tällöin takeita pääsystä samaan taloudelliseen tilaan kuin ennen oikeusprosessia, vaikka hänen vaateensa hyväksyttäisiinkin. Siten, vaikka kyseessä olisi tilanne, jossa valitus hyvin todennäköisesti menestyisi, voi valitus jäädä tekemättä pelkästään itselleen siitä syntyvien kulujen riskin vuoksi. Usein nähdään myös tilanteita, joissa kaikkia voittaneen osapuolen tarpeellisiakaan kuluja ei määrätä korvattavaksi, jolloin vähintään osa syntyneistä oikeudenkäyntikuluista jää asian voittaneen osapuolen omaksi vahingoksi.

Samanlainen tilanne koskee myös asiantuntija-avun käyttämistä hallintoprosessissa, sillä usein juuri siitä syntyy kaikista merkittävin oikeudenkäyntikuluerä. Jos on todennäköistä, että itse joutuu maksamaan omat kulunsa, pyrkii silloin todennäköisesti minimoimaan kustannukset ja pyrkimään toimimaan asiassa itsenäisesti ilman apua tai ainakin pärjäämään mahdollisimman pienellä tai vähäkustanteisella avulla.<sup>111</sup> Tämä taas johtaa siihen, ettei asian osapuolilla ole välttämättä käytännössä yhtäläiset mahdollisuudet ottaa osaa tuomioistuinprosessiin ja aiemmin mainittu equality of arms- periaate ei toteudu.

Tavallisesti muissa kuin hankintavalituksia koskevissa hallintoprosessuaalisissa asioissa valittaja voi joutua korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, mikäli valittajan vaatimus on ollut ilmeisen perusteeton. Tätä on ensinnäkin perusteltu sillä, että koska valitusoikeus kuuluu perusoikeuksiin, valittamisesta ei ole syytä myöskään vaatia korvausta, ellei se ole ilmeisen perusteetonta.<sup>112</sup> Toiseksi oikeudenkäyntikulujen määräytymistä tavallisissa hallintoprosessuaalisissa asioissa on perusteltu sillä, että viranomaisosapuolen katsotaan usein olevan tiedollisesti ja taloudellisesti paremmassa tilanteessa valittajaan

---

<sup>111</sup> Mukkala 2002, s.109–111.

<sup>112</sup> Mäenpää 2007, s.76.

nähdän.<sup>113</sup> Perusteluiden osalta voidaankin esittää kritiikkiä sen suhteen, mikseivät nämä sääntelyt koske silloin yhtäläisesti julkisia hankintoja koskevia asioita. Nimittäin myös julkisia hankintoja koskevissa valituksissa valituksen tekemisen olettaisi olevan yhtäläisesti oikeushenkilön perusoikeus ja hankintayksikön olevan yleensä samalla tavoin tiedollisesti ja taloudellisesti paremmassa tilanteessa valittajaosapuoleen nähden, mutta silti hankintavalitusten kohdalla oikeudenkäyntikulut voivat hankintalain poikkeussääntelyllä jäädä kokonaan tai osittain valittajaosapuolen maksettaviksi.

Perustuslakivaliokunta on 2002 lausunut yleisesti hallintoprosessin valittajaosapuolen korvausvelvollisuuden laajentamisesta seuraavasti:

”Oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuuden sääntely on merkityksellistä yksilön oikeusturvatakeisiin kuuluvien oikeuksien tosiasiallisten käyttömahdollisuuksien ja -edellytysten kannalta. Perusoikeuksien toteutumista hallintolainkäytössä ei tässä mielessä ole omiaan edistämään sääntely, jonka perusteella hylätyksi tulleen valituksen tehnyt henkilö on pääsäännön mukaan korvausvelvollinen.”<sup>114</sup>

Lausunto huomioon ottaen on erikoista, että julkisia hankintoja koskevat asiat katsotaan niin erityislaatuiseksi, että korvaustilanteessa perusoikeuksien toteutumisen ei katsota tällä tavoin ulottuvan niihin pelkästään sen vuoksi, että julkisia hankintoja koskevissa asioissa valittajaosapuolena toimii usein yksityishenkilön sijaan oikeushenkilö. Kuten edellä mainittua, esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen on katsottu koskevan yhtä lailla oikeushenkilöitä. Nykyisten käytäntöjen valossa voi kuitenkin selkeästi huomata, ettei näitä vaatimuksia ole tästä huolimatta Suomessa ulotettu täysimittaisesti oikeushenkilöiden oikeusturvaan.

---

<sup>113</sup> Mäenpää 2007, s.570.

<sup>114</sup> PeVL 64/2002 vp.



## 4.2 Oikeudenkäyntikulujen konkreettisesta tasosta

### 4.2.1 Tilastotietoa oikeudenkäyntikuluista hankintavalituksissa

Hallintoprosessissa oikeudenkäyntikulut ovat yleisesti pienempiä kuin yleisissä tuomioistuimissa käytävissä prosesseissa. Yksi syy tähän on se, että yleisissä tuomioistumissa käsiteltävissä asioissa avustajan käyttö on yleisempää. Oikeudenkäyntikulujen määrä vaihtelee kuitenkin prosessien sisällä hyvinkin paljon asiaryhmittäin. Hallintoprosesseissa oikeudellista avustajaa käytetään pääsääntöisesti melko vähän, mutta tästä poikkeuksena hankinta-asioissa avustajaa tarvitaan sen sijaan suhteellisen usein käsiteltävien asioiden ollessa oikeudellisesti monimutkaisempia ja tarkempaa syventymistä vaativampia. Lähivuosina kuitenkin myös muissa hallintoprosesseissa avustajan käyttö on kuitenkin yleistynyt lähinnä monimutkaistuneen lainsäädännön vuoksi.<sup>115</sup> Hallintoprosesseissa on lisäksi harvemmin tarvetta järjestää suullisia käsittelyjä, jotka nostaisivat osaltaan oikeudenkäyntikulujen määrää.<sup>116</sup>

Julkisia hankintoja koskevista oikeudenkäynneistä oikeudenkäyntikulut ovat siis keskimäärin suurempia kuin muissa hallintoprosessin alaan kuuluvissa oikeudenkäynneissä. Yleensä oikeudenkäyntikuluissa julkisissa hankinnoissa on kyse keskimäärin tuhansista euroista kymmeneen tuhansiin euroihin. Kulujen suuruuden takana on esimerkiksi se, että usein julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien ollessa oikeudellisesti haastavia sekä taloudellisten intressien kannalta tärkeitä, turvaudutaan herkemmin laadukkaaseen ja perusteelliseen asiantuntija-apuun kuin muissa hallintoprosessuaalisissa asioissa.<sup>117</sup>

Oikeusministeriön asettaman prosessityöryhmän selvityksen mukaan ajalla 01.01.-30.06.2009 markkinaoikeus antoi 236 julkisia hankintoja koskevaa päätöstä, joista 73:ssa hakijan hakemus hylättiin siitä johtuen, että hankintamenettelyssä ei havaittu laadultaan sellaista virheellisyyttä, että se olisi vaikuttanut hankinnan lopputulokseen. Hylätyistä hakemuksista kuudessa hankintayksikkö veloitettiin hylkäämisestä huolimatta korvaamaan hakijan kuluja. Näissä tapauksissa oli kyse esimerkiksi puutteellisista perusteluista hankintapäätöksessä tai muista

---

<sup>115</sup> Mukkala 2002, s. 46–47 ja s.58.

<sup>116</sup> Mukkala 2002, s. 46–47.

<sup>117</sup> Myöhänen DL 2012, s.1.

pienistä virheistä hankintaprosessissa. Hylätyistä hakemuksista 17:ssä molemmat osapuolet joutuivat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Näissä tapauksissa oli kyse esimerkiksi siitä, että hankintaprosessiin liittyi jokin virhe, mutta virhe ei ollut vaikuttanut valittajan asemaan tai siitä, että valittaja oli itsekin toiminut virheellisesti hankintaprosessissa. Hylätyistä hakemuksista 26:ssä valittaja veloitettiin korvaamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikulua. Osassa hylätyistä valituksista hankintayksikön oikeudenkäyntikuluvaatimukset oli hylätty, koska asiaan tuli soveltaa vanhaa hankintalakia.<sup>118</sup>

Toisaalta valituksen menestyessä markkinaoikeudessa, hankintayksikkö veloitettiin lähes aina korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut. Siten julkisissa hankinnoissa oikeudenkäyntikulut näyttäisivät työryhmän mietinnön mukaan jakautuvan pitkälti häviöjä maksaa -periaatteen mukaisesti ja riippuvan siitä, katsotaanko hankintayksikön toimineen hankintaprosessissa jollain tapaa virheellisesti.<sup>119</sup> Huomioiden uuden hallintoprosessilain, ei viranomaisen virheellä ole enää samanlaista merkityssisältöä kuin aiemmin, mutta se kuuluu silti edelleen keskeisesti kohtuullisuusarviointiin yhtenä osana. Käytännössä hankintayksikön toimittua selkeän virheellisesti hankintaprosessissa, katsotaan siten valittajan osalta yleensä olevan kohtuutonta, että hän joutuisi maksamaan omat oikeudenkäyntikulunsa. Tutkimuksen perusteella oikeudenkäyntikulua tulee valittajaosapuolelle huomattavasti harvemmin maksettaviksi, vaikka sen valitus ei menestyisikään. Silti noin kolmasosassa näistä hylätyistä valituksista valittaja asetettiin maksamaan molempien osapuolten oikeudenkäyntikulut. Valittajan kuluriski on siten huomattava ja todellinen.

#### 4.2.2 Uusi tuomioistuinmaksulaki

Vuonna 2016 astui voimaan uusi tuomioistuinmaksulaki (1455/2015), jonka myötä oikeudenkäyntimaksut hallintoprosessissa nousivat huomattavasti. Lain säätämisen jälkeen maksujen suuruus tarkistetaan joka kolmas vuosi oikeusministeriön asetuksella. 01.01.2022 alkaen voimassa on oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1122/2021), jonka mukaisesti markkinaoikeudessa oikeudenkäyntimaksu on 2120 euroa. Julkisia hankintoja koskevassa oikeudenkäynnissä

---

<sup>118</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19, liite 3.

<sup>119</sup> Virheen oltava sellainen, jolla todellista merkitystä hankintaprosessin lopputuloksen kannalta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19, Liite 3.

hankinnan arvon ollessa vähintään 1 miljoonaa euroa käsittelymaksu on 4240 euroa ja hankinnan arvon ollessa vähintään 10 miljoonaa euroa käsittelymaksu on 6350 euroa. Tosin huomioitavaa on, että oikeudenkäyntimaksu markkinaoikeudessa on asetuksen mukaisesti vain 530 euroa, mikäli kyse on yksityishenkilön tekemästä valituksesta. Edellä mainitut summat koskevat tuomioistuinlain 2 §:n mukaan myös muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen markkinaoikeuden ratkaisemassa asiassa.

Tuomioistuinlain 9 §:n mukaan oikeudenkäyntimaksu peritään markkinaoikeudessa siitä huolimatta, että valittajan kanne ei menestyisi. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa maksua ei sen sijaan peritä, mikäli korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Kuitenkin jos hankintavalituksessa asia jää markkinaoikeudessa tutkimatta, se poistetaan käsittelystä ilman ratkaisua tai se jää sillensä, peritään tuomioistuinlain 4 §:n mukaan ainoastaan 500 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. Tuomioistuinmaksulain 6 §:n mukaisesti oikeudenkäyntimaksuun on velvoitettu asian vireille panija tai hänen sijaansa tullut.

Vielä vuoden 2014 aikana hallinto-oikeuksien ratkaisemista tapauksista lähes 90 prosenttia käsiteltiin ilman oikeudenkäyntimaksua. Ennen vuotta 2016 tuomioistuinmaksu markkinaoikeudelle hankinta-asiassa oli 244 euroa. Tuomioistuinmaksujen lisäämistä ja suurentumista on perusteltu hallituksen esityksessä sillä, että uudet summat vastaavat paremmin käsittelyn omakustannusarvoa ja siten muutos parantaisi tuomioistuinten taloudellista asemaa. Lisäksi muutoksella toivottiin olevan vaikutusta maksujen ohjausvaikutuksen tehostumiseen. Hallituksen esityksen mukaan oikeudenkäynneistä perittävät maksut on kuitenkin hinnoiteltu pääsääntöisesti omakustannusarvoa huomattavasti alemmiksi, sillä maksut eivät saa rajoittaa mahdollisuuksia hakea oikeusturvaa.<sup>120</sup> Lisäksi jo pitkään oli tiedostettu ongelma markkinaoikeudelle käsiteltäväksi saatettavien asioiden suuresta määrästä ja siten pitkästä käsittelyajasta. Markkinaoikeuden suurimpana asiaryhmänä hankinta-asioiden sääntelyä pidettiin keskeisessä asemassa tilanteen muuttamisessa. Siten esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön 2015 vuonna tuottamassa selvityksessä ehdotettiin oikeudenkäyntimaksujen korottamista hankinta-asioissa sekä maksun sitomista

---

<sup>120</sup> HE 29/2015 vp. s.1 ja 17.

oikeudenkäynnin kohteena olevan hankinnan arvoon, jotta markkinaoikeuden keskimääräisiä käsittelyaikoja saataisiin lyhennettyä.<sup>121</sup>

Kyseisen käsittelyaikoja koskevan tavoitteen saavuttaminen on nykyisten tietojen valossa jäänyt kuitenkin suurilta osin saavuttamatta. Hankinta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika ei nimittäin ole 2016 vuoden tuomioistuinmaksulain uudistuksen jälkeen laskenut. Valitusmäärien osalta tilanne on hieman helpottunut, sillä niiden määrä ei ole jatkanut noususuhdannettaan vuoden 2016 jälkeen, vaan pysynyt maltillisesti noin 400 hankinta-asian paikkeilla.<sup>122</sup> On lisäksi huomioitava, että myös hankintalakiin on tullut keskeisiä muutoksia vuoden 2016 jälkeen, joilla niilläkin lienee ollut oma vaikutuksensa valitusmääriin ja käsittelyaikoihin.

Kattavista perusteluista huolimatta uusi tuomioistuinlaki on saanut kritiikkiä usealta taholta. Tuomioistuinlain valmisteluaineistossa onkin todettu, että on mahdollista, että tuomioistuinmaksujen korotukset ja laajentuminen tulevat heikentämään oikeusturvan saatavuutta valittajaosapuolen näkökulmasta. Samalla kuitenkin todetaan, että vähävaraiset tulevat vapautumaan oikeusavun turvin maksun suorittamisvelvollisuudesta.<sup>123</sup> Tilanteessa ei siten huomioida julkisia hankintoja koskevia asioita, joissa valittajana toimii yksityisen henkilön sijaan lähes aina oikeushenkilö, joka taas ei kuulu lainkaan oikeusavun piiriin. Hallituksen esityksessä todetaankin suoraan, että yritysten kynnys valittaa julkista hankintaa koskevista päätöksistä saattaa tulla nousemaan.<sup>124</sup> Lisäksi lainvalmisteluaineistoon kuuluvassa valiokunnan mietinnössä on todettu, että markkinaoikeuden korkeammat oikeudenkäyntimaksut saattavat olla erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille suhteellisen korkeita erityisesti huomioiden sen, että oikeudenkäyntimaksut tulee maksaa markkinaoikeudessa valituksen menestymisestä huolimatta. Tällöin taloudellisen intressin on

---

<sup>121</sup> Salmela 2015, s.6.

<sup>122</sup> Halonen LM 2021, s.1126 taulukko. Keskimääräinen hankinta-asioiden käsittelyaika markkinaoikeudessa vuonna 2015 oli n.5,7 kuukautta, 2016 n. 6,9 kuukautta, 2017 n. 8,3 kuukautta, 2018 n. 7,5 kuukautta, 2019 n. 7,6 kuukautta ja 2020 n. 6,6 kuukautta. Tiedot Halosen taulukkoon koottu markkinaoikeuden julkisista tilastoista ja korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksista.

<sup>123</sup> HE 29/2015 vp. s.38.

<sup>124</sup> HE 29/2015 vp. s.37.

oltava verrattain suuri, jotta se kattaa edes vähintään oikeudenkäyntimaksun.<sup>125</sup> Koska korkeimmassa hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksua ei peritä, mikäli valitus menestyy, turvaudutaan viimeistään tässä vaiheessa yhä todennäköisemmin asiantuntija-apuun kulluriskin ollessa merkittävä. Tämä taas osaltaan edistää kokonaisuudessaan yhä korkeampien oikeudenkäyntikulujen syntymistä.<sup>126</sup>

Vertaillen Suomen tilannetta sen lähimaihin, voidaan huomata, että vaikka keinot ovat eri valtioissa olleet erilaisia, suunta oikeudenkäyntikulujen kasvamisessa on ollut yhtenäinen. Erityisenä kansainvälisenä trendinä viimeisten vuosikymmenten aikana voidaan havaita tuomioistuinmaksujen korottaminen. Useimmiten korotuksilla on tavoiteltu käsiteltävien tapausmäärien vähentymistä ja siten valitusasteisiin kertyneiden ruuhkien purkamista. Tapausmäärien vähentymiseen pyrkiminen tuntuu sekin osittain virheelliseltä ratkaisulta sen epätasa-arvoisen vaikutuksen vuoksi, sillä tämä johtanee siihen, että varakkaammat tulevat todennäköisesti edelleen hakemaan muutosta vähemmän merkityksellisissäkin asioissa, kun taas pieni- ja keskituloiset joutuvat yhä tarkemmin miettimään merkityksellistenkin asioiden viemistä tuomioistuinkäsittelyyn sen hinnan vuoksi.

#### 4.2.3 Erityisen korkeiden tai matalien oikeudenkäyntikulujen vaikutuksesta

Hankintavalitusten suuri kulluriski johtuu merkittävilta osin suurista oikeudenkäyntikuluista, joita hankintaoikeudenkäynneissä syntyy. Oikeusturvan suhteen voisikin äkkiseltään ajatella, että paras vaihtoehto olisi mahdollisimman matalat oikeudenkäyntikulut. Toisaalta reilun kokoiset kulut supistaisivat valitusten määrää vain kaikista merkittävimpiin asioihin. Löytääkseen soveltuvimman vaihtoehdon oikeudenkäyntikulujen tasolle onkin syytä pohtia molempien ääripäiden hyviä ja huonoja puolia. Korkeiden oikeudenkäyntikustannusten myötä useimmiten keskusteluun nouseva ongelma on prosessikynnyksen nousun riski. Jotta uskalletaan tehdä valitus tuomioistuimelle, tulee valituksesta mahdollisesti saatavan hyödyn olla suurempi kuin tuomioistuinkäsittelystä syntyvän taloudellisen riskin. Siten suuret oikeudenkäyntikulut voivat estää tehokkaan oikeussuojan toteutumisen.<sup>127</sup> Lisäksi on tehtävä

---

<sup>125</sup> Valiokunnan mietintö LaVM 2/2015 vp -HE 29/2015 vp, s.3.

<sup>126</sup> Savola DL 2016, s.990.

<sup>127</sup> Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen 2010, s.53.

punnintaa sen välillä, kuinka todennäköisesti valitus voi menestyä tuomioistuimessa. Huomioon tulee myös ottaa, että valituksen menestymisenkään ei takaa, etteivät omat oikeudenkäyntikulut jäisi itsellensä maksettaviksi. Korkeiden oikeudenkäyntikustannusten myötä onkin siten mahdollista, että yksityinen osapuoli tulee hyväksyneeksi mielestään perusteettomiakin vaatimuksia, jotta oikeudenkäynti ei pitkittyisi ja sen hinta kallistuisi entisestään. Konkreettisesti hankintavalituksessa esimerkiksi valitus markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen saattaa jäädä tekemättä taloudellisten seikkojen valossa, vaikka siihen näkisi olevan muuten perusteita.<sup>128</sup> Jos valituksen tuomioistuimeen uskaltaa tehdä kustannusriskistä huolimatta, tulee pohdittavaksi myös mahdollisen oikeudellisen avustajan käytön mahdollisuudet. Oikeudellisesta avustajasta syntyvät kulut ovat yleensä suurin yksittäinen kuluerä oikeudenkäyntikuluissa. Toisaalta avustajan käyttö voi olla erityisesti monimutkaisemmissa tapauksissa, kuten useimmissa julkisia hankintoja koskevissa valituksissa, lähes välttämätöntä valituksen menestymiseksi.

Ongelman korkeiden oikeudenkäyntikulujen myötä aiheuttaa myös oikeudenkäyntien ohjausvaikutus. Yksi oikeudenkäyntien tehtävistä on nimittäin luoda ohjausvaikutusta noudattaen lainsäädäntöä, jotta ei tulisi haastetuksi oikeusprosessiin. Tämä ohjausvaikutus saattaa horjua, mikäli oikeudenkäynteihin pääsy on rajoittunutta ja asianosainen voi luottaa siihen, ettei toinen osapuoli todennäköisesti lainrikkomistilanteessakaan lähde vaatimaan oikeuksiaan tuomioistuinprosessissa korkean kuluriskin vuoksi.<sup>129</sup>

Korkeiden oikeudenkäyntikulujen positiivisena puolena voidaan yleisesti nähdä mahdollisuus siitä, että ne toimisivat kannustimena tehdä sovinto oikeudenkäynnin ulkopuolella tai mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tuomioistuinkäsittelyä. Korkeiden oikeudenkäyntikulujen hyvänä puolena voidaan nähdä myös vähämerkityksellisten ja jopa turhien valitusten poisjäännin. Aikaa ja rahaa ei silloin kulu esimerkiksi pelkästään kiusantekotarkoituksessa tai viivytyksenä tehtyihin valituksiin. Tällöin tuomioistuimet voivat entistä paremmin kohdistaa voimavaransa sellaisiin tapauksiin, joissa oikeusturvan tarve on

---

<sup>128</sup> Myöhänen DL 2021, s.282.

<sup>129</sup> Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa 2021, s.41.

merkittävin. Haittana vähämerkityksellisten asioiden vähenemisessä on kuitenkin se, että tällöin näitä aiheita koskeva laintulkintaa tukeva oikeuskäytäntö tulee vähenemään.<sup>130</sup>

Toisena ääripäänä toimisivat hyvin matalat tai jopa olemattomat oikeudenkäyntikustannukset, jotka nekin johtaisivat todennäköisesti osittain epätoivottuun lopputulokseen. Hyvänä puolena matalissa oikeudenkäyntikuluissa olisi se, että oikeudenkäyntiin pääsy olisi turvattu kaikille sinne haluaville.<sup>131</sup> Lisäksi matalien oikeudenkäyntikulujen myötä oikeusprosessin osapuolten ratkaisut eivät perustuisi prosessin missään vaiheessa pelkoon kulujen syntymisestä. Osapuolilla olisi ainakin taloudellisista syistä kaikki yhtäläiset toimet käytettävissään oikeusprosessissa.

Huonona puolena oikeudenkäyntikulujen matalassa tasossa olisi sen sijaan prosessikynnyksen merkittävä madaltuminen. Oikeudenkäyntikulujen riittävän korkea taso vähentääkin perusteettomien tai lähes perusteettomien valitusten tekemistä markkinaoikeudelle sekä edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kärjistettynä kyse olisi turhien prosessuaalisten voimavarojen tuhlaamisesta ja kustannusten turhasta syntymisestä tuomioistuineläitökselle.<sup>132</sup>

### 4.3 Oikeudenkäyntikulujen ennakoitavuus

Oikeudenkäyntikulujen suuruusluokan lisäksi toisena yleisenä oikeusturvan ongelmana hankintavalituksissa on oikeudenkäyntikuluihin liittyvä ennakoitavuuden vaikeus. Ennakoitavuusongelmat liittyvät ensinnäkin kulujen määrän hankalaan ennakoitavuuteen, sillä esimerkiksi oikeudellisen avustajan käytöstä syntyvät kustannukset saattavat nousta yllättäen suuriksikin, sekä toisaalta myös sen ennakoitavuuteen, miten kulut tulevat määräytymään osapuolten kesken. Kuten aiemmin mainittua kulujen määräytyminen osapuolten kesken riippuu keskeisesti pääasian ratkaisun lopputuloksesta.

Oikeudenkäyntikulujen ennakoitavuudella on keskeinen merkitys kuluriskin tason määräytymiseen asianosaiselle. Mitä suurempi kuluriski on, sitä keskeisemmin se vaikuttaa

---

<sup>130</sup> HE 29/2015 vp. s.37.

<sup>131</sup> Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen 2010, s.53.

<sup>132</sup> Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen 2010, s.53.

siihen, miten hankinta-asian osapuolilla on uskallusta valittaa asiasta markkinaoikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Erityisen suuren kuluriskin hankintavalituksissa aiheuttaa mahdollisuus joutua korvaamaan omien kulujen lisäksi myös vastapuolen kulut hankintalain oikeudenkäyntikuluja koskevan erityissääntelyn vuoksi.

Kuluriskin ennakoitavuutta heikentää suurissa määrin tuomioistuimien puutteelliset perustelut koskien oikeudenkäyntikuluratkaisuja. Kuten kohtuullisuuskriteerin arviointia koskevassa osiossa todettiin, tuomioistuimet ovat oikeudenkäyntikulujen kohtuullisuuden osalta todenneet usein ainoastaan, että tilanteessa olisi tai ei olisi kohtuutonta, että asian osapuoli joutuisi itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Sama linja koskee muutenkin oikeudenkäyntikulujen perusteluita. Esimerkiksi markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa on perinteisesti perusteltu hyvin niukasti sitä, mitä kulueriä voidaan asettaa vastapuolen korvattavaksi ja mitä ei. Siten, vaikka valitus menestyisi, ja vastapuoli asetettaisiin korvausvelvolliseksi, ei se automaattisesti tarkoita, etteikö valittajaosapuolelle jäisi myöskin itselleen merkittäviäkin kuluja maksettavaksi.<sup>133</sup>

Hallintoprosessilain 87 §:n mukaan tuomioistuimen on perusteltava päätöksensä. Näistä perusteluista on ilmentävä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Lainkohta koskee yhtä lailla asian pääratkaisun lisäksi myös oikeudenkäyntikuluja koskevaa ratkaisua. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu myös osana Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen. Siten voisi olettaa, että huolellinen perustelevuus kuuluisikin kaikkien hallintoprosessilain alaisten tuomioistuinten perustoimintatapoihin.

Kulujen korvaamista koskevista ratkaisuista olisi hyvä ilmetä riittävällä tarkkuudella ne konkreettiset asiat ja seikat, jotka ovat johtaneet kuluratkaisuun juuri kyseisellä tavalla. Ympäripyöreät asian laatuun ja laajuuteen viittaavat perustelut eivät juuri avaa asianosaisille ratkaisun todellisia syitä.<sup>134</sup> Perusteluilla on myös yksittäistapausta laajempi merkitys oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden edistämisen ja tuomioistuimen toiminnan valvomisen

---

<sup>133</sup> Savola DL 2016, s.975 ja 988.

<sup>134</sup> Savola DL 2016, s.989.



kannalta. Ne myös ylipäättään lisäävät yleistä luottoa oikeuslaitosta kohtaan ja antavat sille uskottavuutta oikeusturvan takaajana.<sup>135</sup> Hallintoprosessilain perusteluvelvollisuutta koskeva säännös jättää täysin avoimeksi sen, minkä tasoisia perusteluja voitaisiin pitää riittävinä. Pelkästään lain säännös tai vakiomuotoinen toteamus ei riitä päätöksen asiallisiksi perusteluiksi, koska päätöksestä ei käy tällöin ilmi todellisia syitä, miksi on päätetty niin kuin on päätetty.<sup>136</sup> Seikkaperäisillä ja avoimilla perusteluilla pystyttäisiin lain noudattamisen ja mielivaltaisuuden vaikutelman vähentämisen lisäksi myös yhdistämään oikeudenkäyntikuluja koskevaa ratkaisukäytäntöä. Perustelematon kuluharkinta onkin sitä huonompi toimintatapa, mitä suuremmista kuluvaatimuksista on kyse.<sup>137</sup>

Kuluriskin ennakoitavuuteen olisi siten mahdollista vaikuttaa esimerkiksi päätöksen perustelemiseen kannustavilla toimilla sekä häviäjä maksaa -periaatteen lieventämisellä. Toisaalta on hyväksyttävä, että tuomioistuimessa ratkaistaviin asioihin, niin kulupäätöksiin kuin muihinkin päätöksiin, kohdistuu aina tietynlainen epävarmuus.

---

<sup>135</sup> Mukkala 2002, s.71.

<sup>136</sup> Aer 2000, s.179–180. Aerin mukaan tällaiset perustelut liittyvät lähinnä auktoriteettiasemaan ja ilmentävät vahvaa paternalistista asennetta.

<sup>137</sup> Myöhänen DL 2012, s.206.

## 5 Lopuksi

### 5.1 Ongelman sisältö

Vaikka kansainvälinen taikka kansallinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus ei edellytäkään ilmaista, ennakoitavissa olevaa ja riskitöntä oikeudenkäyntiä kaikille osapuolille kaikissa tilanteissa, on kiistatonta, että nykyinen kansallinen oikeudenkäyntikulujen taso ja ennakoitavuuden ongelmat Suomessa rajoittavat osittain erityisesti oikeushenkilöiden oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Onkin sääli, että asiaan liittyen on hyvin niukasti kansallista tai kansainvälistä oikeuskäytäntöä, sillä oikeudenkäyntikulut itsessään koetaan vain harvoin valittamisen arvoiseksi aiheeksi, osin tämäkin kuluriskistä johtuen. Keinoja oikeudenkäyntikuluriskin alentamiseen onkin yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa jo pitkään pyritty kehittämään erilaisten selvitysten ja toimintaehdotusten myötä.<sup>138</sup> Konkreettisia ja toimivia keinoja on silti toistaiseksi saatettu voimaan hyvin vähän. Oikeusprosessin kuluriskin alentaminen ei siten ole niin yksinkertainen tehtävä, kuin voisi äkkiseltään ajatella.

Tuomioistuinten osalta ongelma liittyy myös niille niukasti myönnettyihin määrärahoihin. Erilaisia säästötoimia on jouduttu tekemään etenevissä määrin ja tinkimään samalla väkisin myös toiminnan laadusta. Tämä onkin haasteellista, sillä mikäli esimerkiksi hankintavalitukset pystyttäisiin hoitamaan mahdollisimman laadukkaasti ja tehokkaasti prosessin alusta alkaen, saattaisi lopullinen vaikutus olla taloudellisesti lopulta suotuisa esimerkiksi jatkovalituksien ja muiden ylimääräisten viranomaistoimintojen määrän vähennyttyä.<sup>139</sup> Koska tutkielmani kohdistuu kuitenkin oikeudenkäyntikuluihin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta, keskityn ratkaisuisissa enemmän asianosaisten perspektiiviin koskien kuluriskiä.

Kuluriskiä nostaa hankintavalitusasioissa erityisesti oikeudenkäyntikulujen suuri määrä sekä kulujen vaikea ennakoitavuus. Oikeudenkäyntikuluja koskevien perusteluiden ollessa lyhyitä tai suorastaan olemattomia, yleisestä oikeudenkäyntikuluja koskevasta ratkaisulinjasta on vaikea päästä selville. Lisäksi on lähes mahdotonta etukäteen arvioida tarkkaan omien ja

---

<sup>138</sup> Ks. esim. Oikeusministeriön julkaisu ”Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa” 2021, Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:03 ja Valtiovarainministeriön julkaisu ”Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen” 2021:47.

<sup>139</sup> Vihervuori 2006, s.670.

vastapuolen tulevien oikeudenkäyntikulujen suuruutta. Siten ennakoimattomuus yhdistettynä mahdollisesti korkeaksikin nouseviin kuluihin ei houkuttele tekemään välttämättä aiheellista ja perusteltuakaan valitusta. Kuluriski on yksinkertaisesti usein liian suuri verrattuna valituksen aiheeseen. Ongelma on keskeinen koko hallintoprosessin alalla, mutta julkisia hankintoja koskevissa valituksissa ongelman merkitys saa entistä suuremmat mittasuhteet oikeudenkäyntikulujen ollessa usein muita hallintoprosessuaalisia valituksia suurempia. Poikkeuksen muihin hallintoprosessuaalisiin asioihin tekee myös se, että hankintavalituksissa valittajana toimii usein oikeushenkilö, jolloin julkista oikeusapua ei ole saatavilla.

Yleistasolla esitettävä kysymys kuuluukin siten, miten kuluriskiä pystyttäisiin alentamaan ja siten asianosaisten oikeusturvaa ja yleistä oikeusvarmuutta parantamaan tältä osin julkisia hankintoja koskevissa oikeudenkäynneissä. Seuraavaksi esittelen kolme ratkaisuehdotusta tilanteen edistämiseksi. Ehdotukset ovat suuntaa antavia ja niiden tarkoitus on enemmänkin herättää ajatuksia, kuin olla valmiita ratkaisumalleja. Jokaisesta ratkaisuehdotuksesta esitellään lyhyesti niiden hyvät ja huonot puolet. Ratkaisuehdotukset on valittu perustuen niiden oletettuun lopputulokseen. Näiden kolmen ratkaisukeinon lisäksi olemassa olisi useita muitakin keinoja tai eri keinojen yhdistelmiä. Ratkaisut eivät siten ole myöskään toisiaan poissulkevia.

## **5.2 Halvempaan prosessiin tähtääminen**

Ensimmäisenä keinona kuluriskin pienentämiselle toimisi hankintavalituksia koskevan oikeudenkäyntiprosessin tehostaminen ja yksinkertaistaminen. Markkinaoikeuden toiminnan ja erityisesti hankinta-asioiden oikeusjärjestelmän tehostamisesta onkin puhuttu jo pitkään. Usein tehostamistavoitteiden takana on ollut ennemminkin hankinta-asioiden käsittelyaikojen ja suurten valitusmäärien purku, mutta samoilla toimilla on merkitystä myös oikeudenkäyntikulujen kannalta. Uudella tuomioistuinmaksulaille yritettiin vuonna 2016 ratkaista juuri markkinaoikeuden tehokkuuden ongelma nostamalla reilusti oikeudenkäyntimaksuja. Tämä ei kuitenkaan ollut lopulta kovinkaan toimiva ja vaikuttava keino, kuten uutta tuomioistuinmaksulakia käsittelevässä luvussa 4.2.2 on esitelty. Uusia keinoja markkinaoikeuden toiminnan ja hankintaoikeudenkäyntien tehostamiseen onkin edelleen pyritty kehittämään. Viimeisimpänä esiteltiin vuoden 2021 lopulla valtiovarainministeriön tuottama Leena Halilan selvitys hankintojen muutoksenhakujärjestelmän tehostamismahdollisuuksista. Selvityksessään Halila onkin

ehdottanut esimerkiksi hankintaoikaisujärjestelmän merkityksen kasvattamista, eri ratkaisufoorumeita ja yleisesti markkinaoikeusjärjestelmän tehostamista.<sup>140</sup>

Joka tapauksessa selvää on, että hankinta-asioiden käsittelyä olisi tarpeen keventää ja tehostaa. Kustannustehokkuuden periaatteen mukaan oikeudenkäynnin kustannukset tulisi pyrkiä minimoimaan. Yleisesti ottaen mitä syvällisemmin ja pitkäkestoisemmin asiaa selvitetään, sitä enemmän kustannuksia oikeudenkäynnistä seuraa. Kustannusten minimointiin päästään siten asianosaisten ja tuomioistuimen osalta esimerkiksi perustelemalla ja justifioimalla asia riittävän tehokkaasti ja selkeästi heti ensimmäisellä kerralla ilman ylimääraistä ja turhaa ajankäyttöä.<sup>141</sup> Lisäksi ylimääraisiä selvityksiä ja asiantuntijoiden liiakäyttöä tulisi välttää. Myös oikeudellisen avustajan käyttö saattaa tehostaa oikeudenkäyntejä siinä mielessä, että avustajan avulla asia tulee varmimmin selvitettyksi oikeudellisesti pätevästi alusta alkaen. Siten asianosaisten prosessaamisen tasoa nostamalla voitaisiin osaltaan keventää itse prosessia. Lisäksi kustannustehokkuuteen hankintaoikeudenkäynneissä voitaisiin vaikuttaa luopumalla tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan kuulemisesta. Tämän sijaan hänellä voisi olla väliintulo-oikeus omasta aloitteestaan, mutta kuuleminen ei olisi jokaisessa tapauksessa välttämätöntä.<sup>142</sup>

Suomeen nähden useassa lähivaltiossa on käytössään tuomioistuinjärjestelmästä erillinen käsittelyinstanssi julkisia hankintoja koskeville valituksille. Tällaisen järjestelmän etuina lienee sen halpuus sekä yksinkertaisuus. Mallia voisikin ottaa esimerkiksi Tanskan<sup>143</sup> tai Viron<sup>144</sup> tyyleistä, jossa hankintavalitukset käsitellään ennen tuomioistuinkäsittelyä erillisessä lautakunnassa. Tästä seuraisi se, että lopulta tuomioistuinkäsittelyyn päätyisi hyvin pieni osa valituksista. Suomessakin voitaisiin harkita jonkinlaista vaihtoehtoista konfliktinratkaisualustaa ensimmäisenä riidanratkaisuinstituutina ja asettaa esimerkiksi

---

<sup>140</sup> Halila 2021.

<sup>141</sup> Laine 2005, s.455.

<sup>142</sup> Myöhänen DL 2012, s.208.

<sup>143</sup> Tanskassa hankintavalitus käsitellään ensin erillisessä muutoksenhakulautakunnassa (Klagenævnet for Udbud), jonka ratkaisusta on myöhemmin valitusmahdollisuus yleiseen tuomioistuimeen. Halila 2021, s.57.

<sup>144</sup> Myös Virossa hankintavalituksista vastaa ensi asteena erityinen hankintavalituslautakunta (Riigihangete vaidlustuskomisjon). Muutoksenhaku hankintavalituslautakunnassa maksaa 640 euroa, mikäli julkisen hankinnan arvo jää alle kansainvälisen kynnsarvon. Julkisen hankinnan arvon ylittäessä kansainvälisen kynnsarvon muutoksenhaun hinta on 1 280 euroa. Hinnat ovat siten huomattavasti Suomen markkinaoikeudelle tehtyä muutoksenhakua halvemmat. Public Procurement Review Committee, Rahandusministerium 2020.

hankintaoikaisuvaatimuksen laatiminen pakolliseksi ennen markkinaoikeuteen pääsyä. Tällä keinolla osa tapauksista voitaisiin saada käsiteltyä hyvin paljon yksinkertaisemmassa ja halvemmassa prosessissa. Tällaisessa privatisoidussa prosessissa ainakin oikeudenkäyntimaksut jäisivät pois kuluista. Myös oikeudellisen avustajan käytölle yksinkertaistetussa menettelyssä olisi vähemmän tarvetta, joka myös osaltaan alentaisi prosessin kustannuksia. Toissijaisesti voitaisiin kehitellä kokonaisuudessaan entistä yksinkertaisempi menettely, joka kuitenkin toteutettaisiin markkinaoikeudessa. Esimerkiksi vähäisten riita-asioiden osalta Lakimiesliitto ehdotti vuonna 2021, että kehitettäisiin uudenlainen yksinkertaistettu menettely, jossa asia pantaisiin vireille sähköisellä alustalla. Menettely järjestettäisiin mahdollisuuksien mukaan etäyhteyksin ja tarkoituksena olisi, ettei menettelyyn tarvitsisi oikeudellista avustajaa.<sup>145</sup> Saman kaltaisia toimia voitaisiin harkita mielestäni yhtä lailla yksinkertaisissa hankintavalituksissa. Kaikkiin hankintavalituksiin yksinkertaistettua menettelyä tuskin voitaisiin kuitenkaan soveltaa niiden oikeudellisen monimutkaisuuden vuoksi.

On huomionarvoista, että julkisia hankintoja koskevaa järjestelmää on jo lähes 15 vuoden ajan pyritty jatkuvasti uudistamaan ja tehostamaan. Tästä johtuen tehostettavaa ei yksinkertaisesti enää ole kovinkaan paljon. Pääosin kirjallinen ja väljästi säännelty hallintoprosessi on jo rakenteellisesti nykyisellään erittäin yksinkertaistettu ja halpa prosessi, joten merkittäviä säästötoimia on suhteellisen vaikea löytää. Kustannustehokkuuden osalta mahdollista olisikin fokusoida lähinnä menettelyllisiin muutoksiin.<sup>146</sup> Tällä hetkellä muutoksenhakuprosessin tehokkuuteen ja ruuhkien purkamiseen on joka kerta vastattu sillä, että julkisia hankintoja koskevia markkinaoikeudelle tehtyjä valituksia on pyritty jollakin keinolla saamaan vähennettyä, mutta koskaan ei ole harkittu yksinkertaisesti tuomioistuineläytöksen resurssien lisäämistä. Onkin ennemmin pyritty siten siihen, että yhä useampi julkisia hankintoja koskeva valitus jäisi lopulta markkinaoikeuden toiminta-alueen ulkopuolelle tai valituksen tekemisestä on muuten tehty vaikeaa tai epähoukuttelevaa esimerkiksi juuri kuluriskiä nostamalla.<sup>147</sup> Kokonaisuudessaan tällaiset tavoitteet ja ratkaisut vastaavat lopulta erittäin huonosti perus- ja ihmisoikeuksien mukaiseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen. Lopulta

---

<sup>145</sup> Lakimiesliitto esittää uutta edullista ja nopeaa menettelyä pienehköjen riita-asioiden käsittelyyn. Lakimiesliiton verkkosivut 30.06.2021.

<sup>146</sup> Pikkujämsä DL 2014, s.884.

<sup>147</sup> Halonen LM 2021, s.1127–1128.

tärkeimpänä oikeusvaltiossa tulisikin pitää kansalaisten luottamusta tuomioistuimiin ja oikeuden saatavuuteen.<sup>148</sup>

### 5.3 Kulujen rajaaminen sääntelyllä

Toisena mahdollisena keinona kuluriskin alentamiseen olisi oikeudenkäyntikulujen rajaaminen luomalla lisää niitä koskevaa sääntelyä. Tällainen sääntely voisi tarkoittaa esimerkiksi julkisen oikeusavun tai oikeusturvavakuutuksien käyttöalan laajentamista taikka asianajokulujen hintasääntelyä.

Tällä hetkellä hankintaoikeudenkäynneissä osapuolena olevat yritykset ovat käytännössä rajattu sekä julkisen oikeusavun että oikeusturvavakuutuksien ulkopuolelle. Samanaikaisesti kuitenkin perus- ja ihmisoikeudellisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen ylettäessä myös oikeushenkilöihin, tilanne on ongelmallinen. Erityisesti pienet tai keskisuuret yritykset eivät välttämättä pysty varautumatta vastaamaan heille maksettaviksi määräytyistä oikeudenkäyntikuluista. Hankinta-asioita koskeviin oikeudenkäynteihin joudutaan usein yllättäen ja tahtomatta. Myöskään oikeudelliseen apuun ei välttämättä turvauduta sen hintavuuden vuoksi. Lisäksi pienet, esimerkiksi toiminimellä elinkeinoaan harjoittavat toimijat eivät välttämättä osaa tai ymmärrä vaatia oikeudenkäyntikulujaan erikseen korvattavaksi hankintavalituksessa, jolloin kulut jäävät automaattisesti omalle vastuulle.<sup>149</sup>

Pohjoismaista Tanskassa maksuton oikeudenkäynti voidaan oikeusapujärjestelmän turvin myöntää oikeusministerin määräyksestä poikkeuksellisesti myös juridisille henkilöille. Tavallisesti maksutonta oikeudenkäyntiä ei myönnetä sellaisissa asioissa, joissa kulut voidaan lukea liiketoiminnasta aiheutuneisiin menoihin. Samat määräykset koskevat myös Tanskassa muuta oikeusapua. Tanskan oikeusturvavakuutukset eivät yleisesti kata asioita, jotka liittyvät ammatinharjoittamiseen.<sup>150</sup> Yhtenä vaihtoehtona Suomessakin olisi se, että valtio voisi myöntää erityistapauksissa tukea myös oikeushenkilöille, joiden taloudellinen tilanne on liian heikko oikeudenkäyntikulujen täysimääräiseen maksamiseen. Tämä tarkoittaisi luonnollisesti

---

<sup>148</sup> Halila DL 2006, s.647.

<sup>149</sup> Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen. Oikeusministeriö 2010, s.59.

<sup>150</sup> Jokela 2019, s.72–73.

valtion budjetissa oikeusavulle suunnatun osuuden kasvattamista näiden kulujen kattamiseksi. Sekä historian että nykytilanteen valossa tuomioistuinprosesseille suunnattavan budjetin merkittävä kasvattaminen vaikuttaa suoraan sanottuna epätodennäköiseltä, sillä sitä on jatkuvasti lähinnä leikattu entisestään. Halua myöskään oikeusapulainsäädännön muuttamiseen tältä osin ei ole ilmennyt valtion tiukan budjetoinnin myötä.<sup>151</sup>

Sama tilanne koskee myös mahdollisuutta oikeusturvavakuutuksien käyttöalan laajentamiseen. Tämä on kuitenkin sikäli erityisen hankala keino oikeushenkilöiden oikeusturvan parantamiseen, että oikeusturvavakuutuksia tarjoavat yksityiset kaupalliset vakuutusyhtiöt. On siten heidän päätettävissään millaisia palveluita he haluavat asiakkailleen tarjota. Tiedossa ei olekaan, että vakuutusyhtiöillä olisi kiinnostusta tai halua lähteä lähitulevaisuudessa parantamaan vakuutusturvaa esimerkiksi vakuutuksen korvausalaa laajentamalla.<sup>152</sup>

Kuten aiemmin todettua, oikeudenkäyntikulut eivät saisi nousta oikeudenkäyntiin pääsyä rajoittavaksi tekijäksi, mutta jonkinlainen hintalappu oikeuden vaatimiselle tulisi olla perättömien ja täysin turhien vaatimusten välttämiseksi. Tällaisen välimallin tarjoaisi esimerkiksi oikeusavusta tuttujen euromääräisten kattojen tai kulukorvaustaulukoiden käyttöön ottaminen muun muassa koskien oikeudellisen avustajan tuntihintaa ja muita asiantuntijapalveluita.<sup>153</sup> Koska hankintavalituksissa kyse on useimmiten hyvin rajatun lainsäädännön soveltamisesta ja samankaltaisista oikeudellisista perustilanteista, tällaisen hinnoittelun luomiselle saattaisi olla hyvätkin edellytykset. Lisäksi hankintavalituksissa törmätään tavanomaista valitusasiaa vähemmän näytöllisiin ristiriitaisuuksiin, joka myös osaltaan helpottaisi kulujen määrään liittyvien rajojen asettamista. Järjestelmä takaisi parhaimmillaan nykyistä ennakoitavamman, selkeämmän ja halvemman prosessin.<sup>154</sup> Tällainen hintojen sääntely voitaisiin toteuttaa myös luomalla säännösten sijaan suosituksia kuten toimitaan esimerkiksi konkurssilain mukaisessa pesähoitajan palkkion määräytymisessä. Järjestelmän hyvänä puolena olisi kulujen parempi ennustettavuus sekä omien kulujen että

---

<sup>151</sup> Saarensola LM 2017, s.708.

<sup>152</sup> Saarensola LM 2017a, s.708.

<sup>153</sup> Ks. myös Asianajajaliiton puheenjohtajan Jarkko Ruoholan ja Asianajajaliiton siviiliprosessioikeuden asiantuntijaryhmän puheenjohtajan Jarkko Männistön mielipidekirjoitus ”Kulukatto heikentäisi asianajotyön laatua” Helsingin Sanomissa 22.8.2019, jossa he ovat huomauttaneet, että kyseisenlaiset kulukatot saattaisivat heikentää keskeisesti asianajajien työn laatua.

<sup>154</sup> Myöhänen DL 2012, s.208.

vastapuolen kulujen osalta.<sup>155</sup> Järjestelmän huonona puolena olisi kuitenkin perustavanlaatuisen oikeuden eli sopimusvapauden rajoittaminen. Lisäksi tällainen järjestelmä olisi ristiriidassa yleisen markkinatalousajattelun kanssa, sillä oikeudellisia palveluita tarjoavat toimijat eivät pystyisi vapaasti päättämään tarjoamiensa palveluiden ominaisuuksista ja hinnoittelusta. Järjestelmä saattaisi myös nostaa jossain tapauksissa oikeudenkäyntikuluja, sillä enimmäishintaa voitaisiin alkaa pitää lopulta myös vähimmäishintana oikeudellisia palveluita tarjoavan liiketoiminnallista kannattavuutta ajatellen.<sup>156</sup>

#### **5.4 Ennakoitavuuteen vaikuttaminen**

Kolmas ratkaisu vastaisi erityisesti oikeudenkäyntikulujen ennakoitavuuden parantamiseen. Tässä ratkaisussa oikeudenkäyntikulujen määrään ei itsessään puututtaisi, mutta kulujen määrän etukäteinen arviointi tehtäisiin helpommaksi, jolloin asianosaisten ennakoimattomien kulujen riski madaltuisi. Jos oikeudenkäyntikulujen arviointi etukäteen olisi helpompaa, valituksen tekemistä harkitseva pystyisi tarkemmin arvioimaan ennen valituksen tekemistä omat todennäköisyytensä joutua korvaamaan ensinnäkin omat oikeudenkäyntikulunsa ja toiseksi myös vastapuolen kulut. Tämä voisi tapahtua oikeudenkäyntikuluja koskevaa ratkaisulinjaa ja perusteluita yhdentämällä.

Eräs mahdollinen ratkaisu olisikin lainsäädännön ja oikeuskäytännön keskeisten osuuksien tarkentaminen ja selkeyttäminen. Vasta uusittukin hallintoprosessilaki sääntelee oikeudenkäyntikuluja vain hyvin yleisluontoisesti. Esimerkiksi hallintotuomioistuimien ja erityistuomioistuimien perustelut oikeudenkäyntikuluja koskevien ratkaisujen suhteen ovat perinteisesti olleet hyvin niukkoja, eikä niiden suhteen ole nähty juuri minkäänlaista kehitystä viime vuosien aikana. Velvollisuudesta perustella oikeudenkäyntikuluja koskevat ratkaisut yhtäläisesti kuin päätöksinä voitaisiinkin säätää yksityiskohtaisemmin nykyisen hallintoprosessilain 87 §:n lisäksi.

Koska hallintoprosessilain lienee tarkoituksenmukaisinta pysyä aiemman kaltaisena laveana ja yleisluontoisena yleislakina, voisi ratkaisu tarkempaan oikeudenkäyntikuluja koskevaan

---

<sup>155</sup> Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa 2021, s.84.

<sup>156</sup> Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa 2021, s.84–88.



sääntelyyn löytyä ennemminkin hankintalain oikeudenkäyntikuluja sääntelevien kohtien tarkentamisesta. Hankintalaissa voitaisiin esimerkiksi säätää nykyistä tarkemmin siitä, milloin hankinta-asian osapuoli voidaan velvoittaa korvaamaan toisen osapuolen kulut markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lisäksi yksityiskohtaisempaa sääntelyä voisi olla sen suhteen, millaisissa tilanteissa oikeudenkäyntikulut voidaan kuitata eli jättää molempien osapuolten itse maksettaviksi.

Myös esimerkiksi Tanskassa hankintavalituksia koskeva sääntely on ollut muutoksien kohteena.<sup>157</sup> Sääntelyä muutettiin erityisesti vuonna 2011 ja 2013, jolloin esimerkiksi oikeudenkäynti- ja valitusmaksujen määrää suurennettiin huomattavasti. Uudistuksissa lisättiin mahdollisuus siihen, että hankintavalituksen tehnyt voi joutua korvaamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikuluja, mikäli valitus ei menesty valituslautakunnassa. Tällöin korvattaviksi tulevien oikeudenkäyntikulujen maksimisumma on kuitenkin rajoitettu 75.000 tanskan kruunuun eli noin 10.000 euroon. Oikeudenkäyntimaksu yleiseen tuomioistuimeen valittaessa on sidottu suoraan valituksen kohteena olevan asian rahalliseen arvoon (enintään 150.000 kruunua eli noin 20.000 euroa).<sup>158</sup> Tanskan järjestelmän etuna onkin, että hankintaoikeudenkäynnin osapuolella on tällöin tiedossa aina vähintään maksimisumma, mikä hänet voidaan velvoittaa huonoimmassa mahdollisessa tilanteessa maksamaan. Kuluriski on siten rajattu, vaikkakin hyvin laveasti. Tällainen järjestelmä voisi toimia myös Suomessa, mikäli haluttaisiin löytää kompromissi häviöjä maksaa -periaatteen ja kuluriskin madaltamisen välillä. Järjestelmän huonona puolena olisi toki sen osapuolen asema, jonka kuluja ei tule täysimääräisesti korvattavaksi kulurajojen vuoksi oikeusprosessissa menestymisestä huolimatta.

## 5.5 Yhteenveto

Tutkielman lopuksi voidaan vastauksena pääasialliseen tutkimuskysymykseen todeta, että kuluriski aiheuttaa useitakin ongelmallisia tilanteita erityisesti oikeusturvan suhteen julkisia hankintoja koskevista oikeusprosesseista. Näistä keskeisimpinä voidaan mainita kuluriskistä johtuva tuomioistuimeen pääsyn (access to court) ja tuomioistuinprosessissa todellisiin

---

<sup>157</sup> Halila 2021, s.57.

<sup>158</sup> Markkinaoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen julkisia hankintoja koskevista valitusasioissa, Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, s.17–19.

oikeuksiin pääsyn vaarantuminen (access to justice ja equality of arms). Näiden teemojen sisälle mahtuu edelleen vielä useita pienempiä ongelmatekijöitä kuten esimerkiksi oikeudellisen avustajan epätasa-arvoinen käyttömahdollisuus sekä kuluriskin vaikuttaminen valituslupahakemuksen tekemiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Suuressa mittakaavassa nämä ongelmat vaarantavat lopulta yleistä oikeusvarmuutta ja erityisesti oikeushenkilöiden oikeusturvaa. Erityisen ongelmasta tekeekin julkisia hankintoja koskevissa asioissa toimivien osapuolten oikeushenkilöllisyys. Oikeushenkilöiden oikeusturvaa ei ole perinteisesti pidetty yhtä laajana ja merkityksellisenä kuin luonnollisten henkilöiden. Todellisuudessa kuitenkin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan myös oikeushenkilöille tulisi taata oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>159</sup> Suomessa tähän ratkaisukäytäntöön tai muuhunkaan oikeushenkilöiden oikeusturvan laajentumisen kulttuuriin ei olla suhtauduttu siten riittävällä vakavuudella. Monissa tilanteissa oikeushenkilöiden oikeusturva saattaakin kansallisesti jäädä lähinnä vähimmäisvaatimuksien mukaiseksi, jos sitäkään.<sup>160</sup>

Kuluriski on siten yksi keskeisimmistä oikeusturvan ongelmakohtista hankintavalituksissa. Erilaisten ratkaisujen esittelyjen jälkeen voidaan todeta, että reittejä kuluriskin pienentämiseen julkisia hankintoja koskevissa asioissa olisi olemassa useita. On kuitenkin huomioitava, että oikeudenkäyntikuluriskin maltillisuus on vain yksi oikeusturvan tekijöistä. Kuluriskiä alentaakseen ei voi siten samalla luopua muista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tekijöistä kuten päätarkaisuun liittyvästä oikeusvarmuudesta tai asian reilusta ja perusteellisesta käsittelystä.

Mielestäni on selvää, että kuluriskin alentamiseksi julkisia hankintoja koskevissa asioissa vaadittaisiin vääjäämättä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Ilman kuluriskin alentamiseen tähtäviä toimia kuluriski ei tule muuttumaan. Tulevaisuudessa oikeudenkäyntikulujen taso ja samalla kuluriski tulee nousemaan edelleen, sikäli kun voidaan olettaa, että kehitys jatkaa ennallaan. Oikeudenkäyntikulujen suuruuteen vaikuttaminen merkittävästi vaatisi kuitenkin huomattavia toimia. Perus- ja ihmisoikeudellisen oikeusturvan tason toteuttaminen ja ylläpitäminen on keskeisesti myös taloudellinen ja oikeuspoliittinen kysymys. Lopullinen

---

<sup>159</sup> Tästä luvussa 3.2.

<sup>160</sup> Vrt. yksilöiden oikeusturvaan, jonka osalta Suomi on jatkuvasti pyrkinyt vähimmäisvaatimuksia selvästi paremmalle tasolle.

kysymys lieneekin, pidetäänkö lainsäätäjätaholla hankintavalitukseen liittyvää kuluriskiä riittävän keskeisenä oikeusturvan epäkohtana, jotta sen alentamiseen tähtäviä toimia lähdetäisiin todella toteuttamaan.