

31.5.2021

Dnro H 00096/21

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lain-säädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artik-lan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Viite: Asiantuntijapyyntö 26.5.2021

Valiokunnan etäkokous: 31.5.2021 klo 10:00

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt markkinaoikeudelta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp.

Markkinaoikeus esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Lausunnon lähtökohdista

Asiantuntijapyynnössään sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt asiantuntijoita tarkastelemaan erityisesti lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 10/2021 vp) esitettyjä säännösmuutoksia.

Markkinaoikeus keskittyy seuraavassa käsittelemään lakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä säännösmuutoksia lähinnä siltä osin kuin omaavat merkitystä markkinaoikeuden sekä markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvien asioiden kannalta.

Tämän lisäksi markkinaoikeus käsittelee seuraavassa lyhyesti lakivaliokunnan lausunnossa esitettyä myös tietyiltä osin hieman laajemmin.

Esityksen 1. lakiehdotus (ns. hyvinvointialuelakiehdotus)

Lakivaliokunnan lausunto ei sisällä ns. hyvinvointialuelakiehdotuksen osalta markkinaoikeuden tai markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvien asioiden kannalta merkityksellisiä säännösehdoituksia.

Markkinaoikeus kiinnittää kuitenkin lyhyesti huomiota kahteen seikkaan: ensinnäkin hyvinvointialuelakiehdotuksen 136 §:ään sekä toiseksi hyvinvointialuelakiehdotuksen sekä ehdotuksen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 163 §:n muuttamiseksi (46. lakiehdotus) väliseen yhteyteen.

Hyvinvointilakiehdotuksen 136 §:ää on käsitelty lakivaliokunnan lausunnon sivuilla 4 ja 5. Lausunnossaan mainitsemilla perusteilla lakivaliokunta on päättänyt katsomaan, ettei hyvinvointilakiehdotukseen ole tässä yhteydessä perusteltua lisätä erityisiä säännöksiä muutoksenhakureitistä ehdotuksen 136 §:ssä tarkoitettujen tilanteiden osalta. Tätä näkemystä voidaan lakivaliokunnan lausunnossa lähemmin esitetyillä perusteilla pitää perusteltuna.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (jäljempänä myös hankintalaki) 163 §:n mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta kuntalain eikä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla. Esityksen 46. lakiehdotuksessa ehdotetaan hankintalain 163 §:ää muutettavaksi siten, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saisi hakea muutosta myöskään hyvinvointialueista annetun lain (1. lakiehdotus) nojalla.

Viimeksi mainittuun ehdotukseen liittyen on syytä todeta, että kyseinen ehdotus ja siihen sisältyvä valituskielto on ollut nimenomaisesti sekä lakivaliokunnan että perustuslakivaliokunnan tarkasteltavana.

Perustuslakivaliokunta ei runsas viikko sitten antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp) vaikuttaisi pitäneen kyseistä ehdotusta edes siinä määrin perustuslain näkökulmasta ongelmallisena, että perustuslakivaliokunta olisi katsonut aiheelliseksi käsitellä sitä lausunnossaan (ks. perustuslakivaliokunnan lausunnon oikeusturvaa koskeva jakso sivuilla 33–35). Lakivaliokunta vaikuttaisi lausunnossaan puolestaan nimenomaisesti lähteneen siitä, että kyseistä ehdotusta on pidettävä perusteltuna (ks. lakivaliokunnan lausunnon s. 19 ja 20). Markkinaoikeus yhtyy lakivaliokunnan näkemykseen ja pitää puheena olevaa ehdotusta hyvin perusteltuna. Markkinaoikeus tyytyy tältä osin viittaamaan ainoastaan lakivaliokunnalle antamaansa 25.3.2021 päivättyyn kirjalliseen asiantuntijalausuntoon sekä perustuslakivaliokunnalle antamaansa 22.4.2021 päivättyyn kirjalliseen asiantuntijalausuntoon.

Esityksen 2. lakiehdotus (ns. järjestämislakiehdotus)

Lakivaliokunnan lausunnossa ehdotetaan ns. järjestämislakiehdotuksen 60 §:ään lisättäväksi uusi 5 momentti.

Lakivaliokunnan lausunnossa on kuvattu lähemmin niitä hallitukseen esitykseen sisältyneitä ongelmia, joihin ratkaisuna on esitetty edellä mainitun 5 momentin säännöksen lisäämistä järjestämislakiehdotuksen 60 §:ään.

Vaikka puheena olevaa ehdotusta voidaankin pitää, oikeastaan useammastakin syystä, jossain määrin poikkeuksellisenä, markkinaoikeus katsoo, että nimenomaan hankintavalitusten tuomioistuinkäsittelyn käytännön näkökulmasta katsottuna ehdotuksella kyetään ratkaisemaan varsin onnistuneesti hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esille nousseet ongelmat.

Myöskään itse säännösehdoituksen osalta ei markkinaoikeudella ole huomauttamista.

Esityksen 6. lakiehdotus (ns. voimaannanolakiehdotus)

Ehdotus voimaannanolakiehdotuksen 65 §:n poistamiseksi

Lakivaliokunnan lausunnossa ehdotetaan ns. voimaannanolakiehdotuksen osalta sen 65 §:ää poistettavaksi.

Markkinaoikeus kannattaa edellä mainittua ehdotusta.

Lakivaliokunnan lausunnossa on tuotu esiin, että valiokunnan kuulemisissa on kiinnitetty huomiota voimaannanolakiehdotuksen 65 §:n 3 momentin säännöksen ongelmallisuuteen. Näin on tehnyt muun ohella markkinaoikeus (ks. markkinaoikeuden lakivaliokunnalle antama 15.2.2021 päivätty kirjallinen asiantuntijalausunto sekä perustuslakivaliokunnalle antama 22.4.2021 päivätty kirjallinen asiantuntijalausunto). Poistamalla 65 § kokonaan vältetään paitsi itse kyseiseen säännökseen liittyen esille nousseet ongelmakysymykset, myös ongelmat liittyen sitä koskevaan muutoksenhakusäätelyyn.

Muutoksenhakusäännöstä (67 §) koskevat ehdotukset

Markkinaoikeuden kannalta merkittävimmät lakivaliokunnan lausuntoon sisältyvät ehdotukset liittyvät voimaannanolakiehdotuksen 67 §:n muutoksenhakusäännökseen.

Markkinaoikeudessa vastaisuudessa käsiteltävien asioiden kannalta merkittävimpänä on pidettävä ehdotusta voimaannanolakiehdotuksen 29 ja 30 §:n mukaisten riitaisuuksien käsittelemisestä hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa. Markkinaoikeudella ei ole tähän ehdotukseen asiallisesti huomauttamista.

Sitä, että muutoksenhaku voimaannanolakiehdotuksen 29 §:n perusteella muutettua sopimusta koskevasta päätöksestä tapahtuisi kuitenkin hankintavalitusena markkinaoikeuteen, ei markkinaoikeudella myöskään ole huomauttamista.

Myöskään itse voimaannanolakiehdotuksen 67 §:n säännösehdotuksen osalta ei markkinaoikeudella ole lähtökohtaisesti huomauttamista. Ainoastaan pykälän 2 momentin säännöstä voisi harkita kirjoitettavaksi hieman toisin (ks. alla oleva säännösehdotus, jossa kursivilla lakivaliokunnan muutosehdotukset sekä lihavoinnein ja ylivivauksin markkinaoikeuden muutosehdotukset viimeksi mainittuun):

Tämän lain 29 §:n nojalla *kokonaisuudessaan* mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat, 30 §:ssä *tarkoitettua sopimussakkoehdotusta, korvausta ja korvauksen takaisinperintää* sekä tämän lain nojalla tehtävistä muista sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asioina *markkinaoikeudessa*. *Menettelyyn markkinaoikeudessa hallintoriita-asiaa käsiteltäessä sovelletaan, mitä menettelystä hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiaa käsiteltäessä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).* Muilta osin **menettelyyn** sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013) ~~hankinta-asioista~~ säädetään **hankinta-asioiden käsittelystä markkinaoikeudessa ja muutoksenhausta markkinaoikeuden ratkaisuun**. Markkinaoikeuden hallintoriita-asiassa antamaan **ratkaisuun** saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Markkinaoikeutta koskevat kokonaan uudet lakiehdotukset (uusi 51. lakiehdotus ja uusi 52. lakiehdotus)

Mikäli lähdetään lakivaliokunnan ehdottamalla tavalla siitä, että voimaannanolakiehdotuksen 29 ja 30 §:n mukaiset riitaisuudet käsitellään hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa, on 51. lakiehdotusta pidettävä suorastaan välttämättömänä, kuten lakivaliokunnan lausunnossakin tuodaan esiin.

Myöskään itse kyseisen säännösehdotuksen osalta ei markkinaoikeudella ole huomauttamista.

Sen sijaan aivan yhtä varauksettomasti markkinaoikeus ei suhtaudu 52. lakiehdotukseen koskien tuomioistuinmaksulain muuttamista.

Tältä osin on asian taustaksi syytä tuoda esiin se, että kaikkien markkinaoikeudessa käsiteltävien asiaryhmien osalta oikeudenkäyntimaksu markkinaoikeudessa on säädetty lähtökohtaisesti samaksi, jonka suuruus on nykyisin 2.050 euroa (hankinta-asioiden osalta kokonaisarvoltaan kaikista suurempia asioita varten on lisäksi 4.100 euron ja 6.150 euron oikeudenkäyntimaksuluokat). Poikkeuksen tästä muodostaa hakemuksella vireille saatettavia asioita koskeva maksu, nimeltään hakemusmaksu, jonka suuruus tällä hetkellä on 260 euroa.

Lakivaliokunnan ehdotuksen toteuttaminen merkitsisi siten periaatteellisessa mielessä merkittävää muutosta siihen tuomioistuinmaksulakia säädetäessä omaksuttuun lähtökohtaan, mikä on nimenomaan oikeudenkäyntimaksuna perittävän maksun taso markkinaoikeudessa käsiteltävissä asioissa. Tähän nähden markkinaoikeus suhtautuukin jossain määrin varauksellisesti siihen, että tällaista tuomioistuinmaksujen näkökulmasta periaatteellisesta mielessä merkittävää poikkeusta lähdettäisiin toteuttamaan käsillä olevan kaltaisen uudistuksen yhteydessä. Näin varsinkaan, kun markkinaoikeuden näkemyksen mukaan tähän ei ole minkäänlaista ehdotonta tarvetta.

Mikäli nimittäin katsotaan, että voimaantulolakiehdotuksen 29 ja 30 §:n mukaisten hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa käsiteltävien asioiden osalta 260 euron maksua on pidettävä perusteltuna ja oikean suuruisena (kuten lakivaliokunta ehdottaa ja mihin sinänsä markkinaoikeudella ei ole mitään huomauttamista), niin markkinaoikeuden näkemyksen mukaan näin tulisi käytännössä tapahtumaan jo olemassa olevan lainsäädännön nojalla. Tämä nimittäin sen johdosta, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan hallintoriita-asiat saatetaan vireille hakemuksella. Joka tapauksessa pelkästään tämän viimeksi mainitun seikan esiintuominen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön ns. perustelutekstissä olisi markkinaoikeuden näkemyksen mukaan täysin riittävä ”varmistuskeino” sille, että oikeustila puheena olevassa suhteessa tulee oleman riittävän selvä.

Ehdotetun uudistuksen vaikutukset markkinaoikeuteen

Lakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta todennut tämän lisäksi pitävänsä ilmeisenä, että uudistuksella on vaikutuksia myös markkinaoikeuden työmäärään (ks. lausunnon s. 43). Markkinaoikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakivaliokunnan lausunnossa ei ole, toisin kuin hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden kohdalla, mitenkään yksilöidymmin otettu kantaa markkinaoikeuden lisäresurssitarpeeseen.

Markkinaoikeus yhtyy sinänsä lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn siitä, että ilmeisenä on pidettävä sitä, että uudistuksella on vaikutuksia myös markkinaoikeuden työmäärään.

Nimittäin vaikka onkin todennäköistä, että uudistuksen myötä vuosittain tehtävien sosiaali- ja terveystalvija koskevien hankintojen lukumäärä vähenee, koska hankkivia tahoja (hankintayksiköitä) tulee olemaan nykyistä vähemmän,

on kuitenkin oletettavissa, että vastaisuudessa lähtökohtaisesti kaikki sosiaali- ja terveysalan hankinnat tulevat ylittämään hankintalaissa säädetyn kynnyksarvon ja niistä mahdollisesti tehtävät valitukset tulevat siten kuulumaan markkinaoikeuden toimivaltaan. Lisäksi se, että hankinnat tulevat olemaan vastaisuudessa keskimäärin nykyisiä suurempia rahamäärältään, tulee todennäköisesti lisäämään ei-valituksi tulleiden tarjoajien muutoksenhakualttiutta valittaa hankintapäätöksistä, koska tilaisuuksia voittaa tarjouskilpailuja tulee olemaan nykyistä vähemmän.

Uudistus hyvin todennäköisesti tulee myös lisäämään nykyiseen verrattuna hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyviä ongelmatilanteita ja tulkintakysymyksiä. Markkinaoikeudessa saatetaan tältä osin joutua arvioimaan, onko hyvinvointialueiden kilpailutettava sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät ostonsa toisilta hyvinvointialueilta, muilta julkishallinnon yksiköiltä tai näiden määräysvallassa olevilta oikeushenkilöiltä, vai voiko järjestelyt jättää kilpailuttamatta esimerkiksi toimivallan siirtoa, julkisyhteisöjen yhteistyötä tai julkisyhteisöjen ns. sidosyksikkösuhdetta koskevien oikeusohjeiden vuoksi. Myös lakiesityksen keskeisiin ehdotuksiin sisältyvä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille voi johtaa valituksiin, jotka koskevat siirron hankintalain mukaisuutta.

Näin ollen onkin hyvin todennäköistä, että julkisia hankintoja koskevat valitukset markkinaoikeudessa tulevat lisääntymään. Todennäköistä on myös, että kyseiset valitukset tulevat olemaan entistä laajempia ja monimutkaisempia. Uudistuksella tulee siten olemaan ilmeisesti pysyviä vaikutuksia markkinaoikeuden työmäärään.

Edellä mainitun lisäksi on huomattava, että mikäli lakivaliokunnan lausunnossa ehdotetun mukaisesti lähdetään siitä, että voimaannanolakiehdotuksen 29 ja 30 §:n mukaiset riitaisuudet tulevat vastaisuudessa käsiteltäväksi hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa, ilmeisenä on pidettävä, että uudistus tulee tältä osin lisäämään markkinaoikeuden työmäärää myös määräraikaisesti.

Nimittäin vaikka tältä osin tulisikin olemaan kysymys lukumääräisesti vain yksittäisistä asioista, on huomattava, että nämä asiat tulevat olemaan luonteeltaan paitsi laajoja, niin aivan poikkeuksellisen monimutkaisia ja näin ollen myös työläitä.

Jussi Karttunen
markkinaoikeuden ylituomari