



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Lumikko Jere

Julkisten hankintojen muutoksenhaun tehokkuus

Vaihtoehtoiset ratkaisut julkisten hankintojen muutoksenhakuun ja sen tehostamiseen

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Lumikko Jere
Tutkielman nimi:	Julkisten hankintojen muutoksenhaun tehokkuus: Vaihtoehtoiset ratkaisut julkisten hankintojen muutoksenhakuun ja sen tehostamiseen
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Opintosuunta:	Julkisoikeus
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta
Valmistumisvuosi:	2026
Sivumäärä:	87

TIIVISTELMÄ:

Tutkielmassa tarkastellaan julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmän tehokkuutta sekä EU:n oikeussuojadirektiivin että käytännön näkökannoilta. Lisäksi selvitetään muutoksenhakujärjestelmän kehittämismahdollisuuksia siitä näkökulmasta, että muutoksenhaku olisi kehittämistoimenpiteiden myötä kaikille osapuolille nopea, edullinen ja saavutettava prosessi, joka johtaisi oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Keskeiseksi haasteiksi muutoksenhakujärjestelmässä on havaittu hidas ja jäykkä prosessi, joka ei ole kaikille osapuolille aina saavutettava. Tutkimuksen hypoteesina on se, ettei julkisten hankintojen nykyinen muutoksenhakujärjestelmä vastaa EU:n oikeussuojadirektiivin asettamia tehokkuusvaatimuksia täysimääräisesti. Tutkimusote on lainopillinen ja sitä täydennetään oikeusvertailun ja empirian avulla. Lähdeaineisto koostuu kansallisesta ja EU-lainsäädännöstä, oikeuskäytännöstä, oikeuskirjallisuudesta sekä virallislähteistä.

Tutkimus osoittaa, että Suomen nykyinen muutoksenhakujärjestelmä on muodostunut julkisten hankintojen prosessuaaliseksi pullonkaulaksi, jota hankintayksiköt pyrkivät välttelemään hankintojen laadun ja innovatiivisuuden kustannuksella. Muutoksenhaku voi pahimmillaan viivästyttää hankintaa vuosilla, mikä tarkoittaa väistämättä myös kustannusten kasvua niin hankintayksikölle kuin tarjouskilpailun voittaneelle tarjoajallekin. Vertailumaissa tehokkuus on ainakin ajallisesti huomattavasti parempaa, vaikka esimerkiksi Ruotsissa valitusmäärät ovat huomattavasti suuremmat kuin Suomessa. Tutkimuksen perusteella on suositeltavaa, että Suomessa tehtäisiin laajoja rakenteellisia muutoksia julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmään esimerkiksi perustamalla erillinen riippumaton muutoksenhakuelin tai hyödyntämällä tekoälyn tuomia mahdollisuuksia muutoksenhakuprosessissa. Toimenpiteitä tulisi tehdä joka tapauksessa, jotta julkisten varojen käyttöä voitaisiin tehostaa ja saada samalla parempia lopputuloksia julkisissa hankinnoissa.

AVAINSANAT: julkiset hankinnat, oikeussuojakeinot, EU-direktiivit, muutoksenhakujärjestelmä, tehokkuusperiaate, tekoäly, hankintavalituslautakunta, markkinaoikeus

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Julkisten hankintojen sääntely Suomessa	8
1.2	Tutkimuskysymykset ja tutkielman rajaus	10
1.3	Tutkimusmenetelmät ja käytettävä aineisto	12
1.3.1	Tutkimusmenetelmät ja keskeiset lähteet	12
1.3.2	Aiempi tutkimus	14
1.4	Tutkimuksen rakenne	16
2	Julkiset hankinnat ja muutoksenhakuprosessi Suomessa	18
2.1	Hankintalain tarkoitus ja tavoitteet sekä julkisten hankintojen periaatteet	18
2.1.1	Hankintalain tarkoitus ja keskeiset tavoitteet	18
2.1.2	Julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet	19
2.2	Oikeussuojan tausta, tarve ja menettelyt julkisissa hankinnoissa	22
2.2.1	Tausta ja tarve	22
2.2.2	Hankintaoikaisu	25
2.2.3	Valitus markkinaoikeuteen ja seuraamukset	26
2.2.4	Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen	29
2.2.5	Kilpailu- ja kuluttajaviraston rooli julkisten hankintojen valvonnassa	30
2.3	Muutoksenhaun merkitys julkisissa hankinnoissa	31
3	Julkisten hankintojen muutoksenhaku Suomessa	33
3.1	Markkinaoikeuden toimivalta ja prosessin kulku	34
3.2	Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta ja prosessin kulku	37
3.3	Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat	38
3.3.1	Markkinaoikeus	38
3.3.2	Korkein hallinto-oikeus	40
3.3.3	Ennakkoratkaisupyynnöt Euroopan unionin tuomioistuimelle	41
3.4	Keskeiset tehokkuusongelmat julkisten hankintojen muutoksenhaussa ja niiden korjaamisen vaikutukset oikeusturvaan	42
3.4.1	Keskeiset tehokkuusongelmat	42
3.4.2	Ongelmien korjaamisen vaikutukset oikeusturvaan	45

4	Muutoksenhakuprosessin vertailua muihin EU-maihin	47
4.1	Tanskan malli	47
4.2	Ruotsin malli	51
4.3	Vertailevaa arviointia	54
5	Tehokkuuden parantaminen Suomessa ja vaihtoehtoiset muutoksenhakumenetelmät	59
5.1	Prosessien tehostaminen markkinaoikeudessa	60
5.2	Vaihtoehtoiset toimitelimet	65
5.3	Muut tehostamiskeinot	67
5.3.1	Tekoälyn hyödyntäminen	67
5.3.2	Muita keinoja	70
5.4	Yhteenveto	72
6	Johtopäätökset	75
	Lähteet	78
	Virallislähteet	85
	Oikeuskäytäntö	86

Kuviot

Kuvio 1.	Hankinta-asiat markkinaoikeudessa 2017–2024.	39
Kuvio 2.	Hankinta-asiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2017–2024.	41

Taulukot

Taulukko 1.	Vertailumaiden muutoksenhakujärjestelmät.	55
-------------	---	----

Lyhenteet

AOKS	Apulaisoikeuskansleri
BEK	Bekendtgørelse (Tanskan asetustasoinen säädös)
HE	Hallituksen esitys
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen (Ruotsin korkein hallinto-oikeus)
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
ETY/EY	Euroopan talousyhteisö/Euroopan yhteisö
EU	Euroopan unioni
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
LBK	Lovbekendtgørelse (Tanskan säädöskokoelma)
MAO	Markkinaoikeus
WTO	Maailman kauppajärjestö

1 Johdanto

Suomessa tehtävien julkisten hankintojen arvo on vuosittain noin 38 miljardia euroa¹, mikä vastaa laskentatavasta riippuen noin 20 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta.² Julkisten hankintojen tulisi olla läpinäkyviä, tasapuolisia ja niiden tulisi mahdollistaa mahdollisimman reilu kilpailuasetelma tarjoajien kesken. Julkisista hankinnoista säädetään erityislaeilla esimerkiksi hallintolakiin (434/2003) nähden.

Koska julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan julkisten varojen käytöstä ja ne rahoitetaan verovaroin, hankintamenettelyjen ja niitä koskevan muutoksenhaun tehokkuudella on olennaista merkitystä avoimen kilpailun ja oikeusturvan toteutumisen turvaamiseksi. Oikeussuojalla, -varmuudella tai -turvalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa julkisiin hankintoihin liittyviä keinoja tai menettelyjä, joilla asianosaisille voidaan turvata oikeudenmukainen kohtelu julkisessa hankintamenettelyssä. Oikeussuoja on EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan perusoikeus, jossa sillä, jonka oikeuksia on loukattu, on taattava tehokkaan oikeussuojakeinon käyttö puolueettomassa tuomioistuimessa kohtuullisessa ajassa.³ Oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS), jonka 6(1) artiklassa asiasta säädetään. Lisäksi Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta saada viivytyksetön oikeudenkäynti.

Julkisten hankintojen oikeussuojaan liittyy paljon erityyppisiä haasteita, joista suurimpana esiintyy tehokkuuden puute.⁴ Muutoksenhaun tehokkuudella tarkoitetaan tässä tapauksessa nopeaa, edullista ja saavutettavaa prosessia, joka johtaa

¹ Valtiokonttori, 2025. Valtiovarainministeriön (2024) mukaan kokonaisarvossa on tapahtunut laskennallinen pudotus hyvinvointialueille siirtymisen jälkeen. Ennen hyvinvointialuemuutosta julkisten hankintojen arvo on ollut yli 45 miljardia euroa vuodessa.

² Valtioneuvosto, 2025.

³ Nenonen, 2012, s. 67.

⁴ Ks. esim. Nenonen, 2012, s. 66 sekä Heikkinen ja muut, 2023, s. 389, jotka ovat tarkastelleet oikeussuojan tehokkuutta Suomessa.

oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Tässä tutkielmassa tehokkuustarkastelua tehdään lähtökohtaisesti ajallisen kysymyksen näkökulmista, ei niinkään taloudellisissa näkökulmissa. Julkisissa hankinnoissa käytettyjen oikeussuojakeinojen tehokkuusajattelun perustana on oikeussuojadirektiivi⁵, jonka 1 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankinta-asioihin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja mahdollisimman nopeasti. Prosessin tulisi turvata kaikkien osapuolten toimintaedellytykset ilman aiheetonta viivytystä ja taloudellista haittaa. On huomattava, että Suomessa direktiivi implementoitiin kansalliseen lainsäädäntöön vasta vuonna 2010 lailla julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (321/2010).⁶

Aiemman tutkimuksen ja tilastojen perusteella oikeussuojadirektiivin tavoitteet eivät Suomessa täyty, minkä vuoksi asiaa on syytä tutkia ja esittää toimenpide-ehdotuksia tilanteen parantamiseksi.⁷ Muutoksenhakuprosessin tehostaminen hyödyttäisi sekä tarjoajia, hankintayksiköitä että hankinnan kohteen loppukäyttäjiä. Nykytilanteessa on vaarana, että hankintayksiköt pyrkivät välttämään valitusriskejä siten, että hankintojen laatu ja innovaatiopotentiali kärsivät, mikä ei sinällään edistä hankintalain tavoitteita.

Muutoksenhakuun oikeutetut asianosaiset ovat hankintaprosessiin osallistuneita yrityksiä⁸, mutta prosessi vaikuttaa myös hankintayksikön ja loppukäyttäjien toimintaedellytyksiin. Asiaa tulisi tarkastella myös tältä kantilta perusteellisemmin. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 150 §:n mukaan hankintayksikkö ei saa tehdä hankintasopimusta silloin, kun asiasta on valitettu markkinaoikeuteen. Tämä johtaa siihen, että hankintaa ei voida toteuttaa suunnitellusti ja palvelun tai tuotteen saatavuus heikkenee. Hankintasopimuksen viivästyminen saattaa aiheuttaa hankintayksikölle huomattavia

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/66/EY neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi.

⁶ Määräaika saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä on ollut 20.12.2009.

⁷ Ks. esim. Salmela, 2015, Halila, 2021 ja Heikkinen ja muut, 2023.

⁸ Hankintalain 145 §:n mukaan valitusoikeus on myös työ- ja elinkeinoministeriö, kun kyseessä on EU:n valvontamenettelyä koskeva asia sekä sellainen taho, joka on myöntänyt hankekohtaista tukea rakennushankkeen toteuttamiseen.

kustannuksia ja ylimääräistä työtä, jonka lisäksi viivästys voi aiheuttaa voittaneelle tarjoajalle haasteita resursoinnin ja liiketoiminnan kannalta. Sopimukseton tila voi vaikuttaa myös palvelun tai tuotteen loppukäyttäjän asemaan esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa hankinta liittyy kunnan tai hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaan palveluun.

Loppukäyttäjän, esimerkiksi kunnan asukkaan, on hankintalain mukaan tyydyttävä hankittuun ratkaisuun, eikä kunnan jäsenenä, ellei tämä ole asianosainen, ole hankintalain 145 §:n mukaan oikeutta muutoksenhakuun julkisissa hankinnoissa.⁹

Nopeammat hankinta-asiaratkaisut voisivat tuottaa kaikille osapuolille positiivisia taloudellisia vaikutuksia. On olemassa riski, että valmisteilla olevan hankintalakiuudistuksen myötä tilanne ei ainakaan parane¹⁰, mikä asettaa edelleen paineita muutoksenhakuprosessin tehostamiselle.

Tutkimuksen perustana on hypoteesi, jossa Suomen nykyinen muutoksenhakujärjestelmä ei vastaa täysimääräisesti EU-oikeudessa asetettuja tehokkuusvaatimuksia ja muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen vaikuttaisi positiivisesti sekä tarjoajan että hankintayksikön asemaan.

1.1 Julkisten hankintojen sääntely Suomessa

Ensimmäinen varsinainen julkisista hankinnoista annettu laki (1505/1992) astui Suomessa voimaan 1.1.1994 osana Euroopan talousaluetta koskevaa sopimusta. Laki pohjautui silloisiin EU:n valvontadirektiiveihin 89/665/ETY ja 92/13/ETY.¹¹ Kyseinen laki

⁹ Koskee kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Kynnysarvon alittavista hankinnoista (pienhankinnat) voi tehdä oikaisuvaatimukset kuntalain (410/2015) 137 §:n 1 momentin perusteella myös kunnan jäsen tai muu taho, johon päätös välittömästi vaikuttaa.

¹⁰ Hankintalain uudistustyöryhmän mietinnössä (TEM, 2025, s. 30–31) esitetään mm. hankinnan osiin jakamattomuutta uudeksi valitusperusteeksi.

¹¹ HE 105/2001 vp, s. 12.

oli yleislaki ja sen tavoitteena oli varmistaa tasapuolinen kilpailu julkisissa hankinnoissa, mutta se oli nykyiseen verrattuna hyvin suppea. Säädöksessä oikeusturvakeinoja olivat aluksi oikeus vahingonkorvaukseen vahingonkorvauslain (412/74) mukaan silloin, kun lakia rikottiin sekä asian saattaminen kilpailuneuvostoon¹², joka muutettiin julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (1530/2001) asian saattamiseksi markkinaoikeuteen. Kilpailuneuvoston ja markkinaoikeuden ratkaisuisissa mahdolliset jatkovalituslupien hakemukset osoitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹³

Ensimmäinen hankintalaki oli voimassa 31.5.2007 saakka. 1.6.2007 astui voimaan uusi julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007), jossa säädettiin huomattavasti laajemmin EU-tasoisesti. Laki perustui Euroopan parlamentin ja neuvoston hankintadirektiiveihin 2004/17/EY ja 2004/18/EY.

Julkisista hankinnoista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä (2014/23/EU, käyttöoikeussopimusdirektiivi, 2014/24/EU, hankintadirektiivi ja 2014/25/EU, erityisalojen hankintadirektiivi), joihin nykyiset kansalliset säädökset perustuvat. Suomessa julkisista hankinnoista säädetään tarkemmin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016, hankintalaki), vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1398/2016, erityisalojen hankintalaki) sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa (1531/2011).

Hankintalakia ollaan parhaillaan uudistamassa ja hankintalain muutosta koskeva hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä.¹⁴ Hankintalain uudistamista käsittelevä työryhmä on antanut mietintönsä hallituksen esityksestä hankintalain

¹² HE 154/1992 vp, s. 14–15. Huomattavaa on, että silloisen kilpailuneuvoston toiminta koettiin tehottomaksi resurssipulan vuoksi ja markkinaoikeuden toimivallan laajentamisen ajateltiin tehostavan hankinta-asioiden käsittelyä (HE 105/2001 vp, s. 33;40–43).

¹³ HE 154/1992 vp, s. 16 ja HE 105/2001 vp, s. 82. Markkinaoikeuslaki 1527/2001 tuli voimaan samaan aikaan hankintalain muutoksen 1530/2001 kanssa.

¹⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025. Ks. HE 2/2026 vp.

muuttamiseksi. Mietintö perustuu Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksiin, jotka liittyvät hankintalakiin ja etenkin julkisista hankinnoista saataviin kustannussäästöihin. Uuden hankintalain tavoitteena on lisätä kilpailua ja tehokkuutta.¹⁵

Tuomioistuinlain (673/2016) 5 luvun 1 §:ssä säädetään markkinaoikeuden tehtävistä. Markkinaoikeus toimii muun muassa hankinta-asioiden erityistuomioistuimena. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 3 §:ssä säädetään markkinaoikeuden toimivallasta hankinta-asioissa. Markkinaoikeus voi määrätä hankintalain 154 §:ssä säädettyjä seuraamuksia, mikäli hankintayksikkö on toiminut säädösten vastaisesti. Markkinaoikeuden päätökseen voi hakea muutosta hankintalain 165 §:n mukaan valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. On huomattava, että perustuslain 21 §:n mukaan oikeusturvan toteutuksessa voidaan käyttää myös muuta viranomaista kuin markkinaoikeutta.¹⁶

Edellä mainitut säädökset muodostavat sääntelykehikon, jonka varaan julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmä rakentuu.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkielman rajaus

Tutkielma pyrkii vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin. Ensimmäinen tutkimuskysymys on *Mitkä ovat nykyisen julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmän keskeiset tehokkuusongelmat ja miten tehokkuuden lisääminen vaikuttaisi oikeusturvan toteutumiseen julkisissa hankinnoissa Suomessa?* Kysymykseen vastataan taustoittamalla nykytilannetta eri muutoksenhakekeinojen ja -tehokkuuden osalta julkisissa hankinnoissa sekä analysoimalla esteitä tehokkuustavoitteiden toteutumiselle. Lisäksi selvitetään, miten tehokkaampi

¹⁵ VN/2099/2024, s. 20–21.

¹⁶ Ks. esim. Heikkisen ja muiden (2023) tuoreehko selvitys muutoksenhakulautakunnan edellytyksistä toimia muutoksenhakuviranomaisena markkinaoikeuden sijasta.

muutoksenhakujärjestelmä hyödyttäisi hankintayksiköitä ja tarjoajia ja toisaalta mitä haittapuolia ilmenee, mikäli tehokkuutta painotetaan liiaksi ja syntyy tietynlainen jännite tehokkuuden ja oikeusturvan välille. Voiko tehokkuuden lisääminen aiheuttaa jopa haittaa toiselle tai molemmille osapuolille?

Toisessa tutkimuskysymyksessä vastataan kysymykseen: *Millä keinoilla julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmän tehokkuutta voidaan lisätä siten, että oikeusturva ei heikkene?* Tämän tutkimuskysymyksen vastauksen perustana verrataan kansallisia keinoja muiden EU-maiden käytäntöihin, tutkitaan digitalisaation ja tekoälyn tuomia mahdollisuuksia muutoksenhakuprosessin tukena sekä analysoidaan sitä, miten julkisten hankintojen periaatteet toteutuisivat muutoksenhakuprosessin tehokkuusperiaatteen näkökulmasta. Voisiko tekoäly tehdä jatkossa ratkaisusuosituksia esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa markkinaoikeus jättäisi asian tutkimatta. Tällaisia tapauksia voisivat olla esimerkiksi myöhässä saapuneet valitukset tai kynnysarvon alittavat hankinnat tiettyjen ehtojen täytyessä.

Kolmas tutkimuskysymys vastaa kysymykseen: *Minkä suuntaisia taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia julkisten hankintojen muutoksenhakuprosessin tehostamisella on hankintayksikölle ja palveluiden saatavuudelle?* Kysymykseen vastatessa pohditaan vaikutuksia hankintayksikön ja loppukäyttäjän saamiin palveluihin muutoksenhakuprosessin aikana, eli miten muutoksenhakuprosessi vaikuttaa hankintayksikön ja loppukäyttäjän toimintaedellytyksiin ja miten edellytykset parantuisivat tehokkaammassa menettelyssä.

Tutkimuksessa keskitytään hankintoihin, jotka ylittävät kansalliset tai EU-kynnysarvot ja joihin sovelletaan hankintalakia (1397/2016) tai erityisalojen hankintalakia (1398/2016) ja hankintojen muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseen Suomessa. Tutkimuksesta rajataan pois kynnysarvon alittavat hankinnat, eli pienhankinnat sekä puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) soveltamisalaan kuuluvat hankinnat.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja käytettävä aineisto

1.3.1 Tutkimusmenetelmät ja keskeiset lähteet

Tutkimusmenetelmänä käytetään oikeusdogmaattista, eli lainopillista tutkimusotetta. Lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on tutkia voimassa olevaa lainsäädäntöä, *de lege lata*, tulkiten ja systematisoiden¹⁷, sekä tuottaa siitä perusteltuja kannanottoja. Näiden kannanottojen ja tulkintojen tarkoituksena on arvioida sitä, miten lainsäädännön tavoitteet ovat toteutuneet aiemmin ja tulevaisuudessa.¹⁸ Toisaalta tutkimuksessa sovelletaan myös Siltalan kuvaamaa vaihtoehtoista lainoppia, eli se antaa näkemyksiä siitä, millaista lainsäädännön tulisi olla ideaalitalanteessa¹⁹ ja antaa ratkaisuehdotuksia lainsäädännön uudistamiseksi *de lege ferenda*.²⁰ Oikeuspoliittinen *de lege ferenda* -tutkimus on ollut verraten niukasti esillä suomalaisessa oikeustieteessä²¹ ja sen pohjalta esitetyt tulkinnat ovat syntyneet eräänlaisina tutkimusten sivutuotteina.²² Kolehmainen mukaan *de lege ferenda* -tutkimus antaa tutkijalle mahdollisuuden väljempään ja tarkoituksenmukaisempaan tulkintaan, joskin laintulkinnan rajat huomioiden.²³ Tutkimuksen tuloksena syntyy arvio siitä, tulisiko lainsäädäntöä muuttaa ja miten sitä tulisi muuttaa, jotta se pystyisi vastaamaan julkisiin hankintoihin liittyvään oikeusturvan tehokkuustavoitteeseen.

Tutkimuksessa käytetään myös oikeusvertailua tiedonintressinä. Vertailevassa tutkimuksessa tutkitaan muiden EU-maiden julkisten hankintojen oikeusturvajärjestelmää ja verrataan sitä Suomen oikeusturvajärjestelmään. Siltalan mukaan vertailevalla otteella voidaan luoda perustaa lainsäädäntövalmistelulle

¹⁷ Hirvonen, 2011, s. 21–22.

¹⁸ Kolehmainen, 2015, s. 2.

¹⁹ Siltala, 2003, s. 525.

²⁰ Kolehmainen, 2015, s. 3. *De lege ferenda* -tutkimuksen avulla voidaan arvioida lainopillisia ratkaisumalleja.

²¹ Leskinen, 2022, s. 1159.

²² Määttä, 2015, s. 151. Myös Kolehmainen, 2015, s. 3 toteaa, että ratkaisuehdotukset syntyvät laintulkinnan ja systematisoinnin sivutuotteena.

²³ Kolehmainen, 2015, s. 3.

kansallisesti.²⁴ Oikeusvertailumenetelmällä arvioidaan sitä, miten Suomen julkisten hankintojen oikeusturvajärjestelmän tehokkuus vastaa muiden EU-maiden vastaavia järjestelmiä etenkin Neuvoston direktiivin 89/665/ETY 1 artiklan merkityksessä, jonka 1 kohdassa säädetään, että muutoksenhaun on oltava mahdollisimman tehokasta ja nopeaa. Kyseisen direktiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi itsenäisesti päättää muutoksenhakujärjestelmänsä yksityiskohdista. Oikeusvertailun puitteissa voidaan löytää argumentteja kansallisen lain tulkintaan ja tässä tapauksessa muutoksenhaun tehostamisen keinoihin.²⁵ Oikeusvertailu on pluralistista tutkimusta, joka on tässä tutkielmassa Husan esittämää *ensimmäisen tai toisen asteen vertailua*, jossa tarkastellaan eri maiden muutoksenhakujärjestelmien malleja verrattuna kansalliseen malliin sekä pohditaan niiden soveltuvuutta tehokkuuden ja oikeusturvan näkökulmista.²⁶

Empiiristä oikeustutkimusotetta sovelletaan edellä mainittujen tarkastelujen rinnalla täydentävänä metodina. Empiirisessä osassa havainnoidaan ja analysoidaan nykyistä oikeuskäytäntöä tuomioistuinten tilastojen ja aiemman tutkimustiedon perusteella. Empirian on tarkoitus havainnollistaa käytäntöjä, ei toimia ainoina perusteluina, kuten Kolehmainen toteaa usein tapahtuvan.²⁷ Empiirinen tutkimusote vastaa erilaisiin kysymyksiin aineiston perusteella. Empiirisen analyysin on kuitenkin oltava osa tutkimuksen teoreettista viitekehystä ollakseen tieteelliseksi katsottava tutkimus.²⁸ Empiirisen oikeustutkimuksen määrä Suomessa on melko vähäinen, vaikka sen avulla voidaan kuvata nykytilaa sekä sen aiheuttamia yhteiskunnallisia vaikutuksia.²⁹

Valitut menetelmät täydentävät toisiaan siten, että niiden avulla voidaan tuottaa laaja kokonaisuus julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmään liittyvistä haasteista

²⁴ Siltala, 2003, s. 131.

²⁵ Määttä ja muut, 2018, s. 26.

²⁶ Husa, 2010, s. 715.

²⁷ Kolehmainen, 2015, s. 10.

²⁸ Rantala ja Alasuutari, 2021, kpl 4.1–4.2.

²⁹ Määttä ja muut, 2018, s. 26–28. Määttä ja muut epäilevät empiirisen oikeustutkimuksen vähäisyyden johtuvan siitä, että oikeustieteilijöiden koulutukseen tai osaamiseen eivät kuulu empiiristen metodien tai työkalujen hallinta.

ratkaisuehdotuksineen. Tutkimus perustuu oikeusdogmaattiseen ja empiiriseen lähdeaineistoon, jota täydennetään oikeusvertailusta syntyneellä analyysillä.

Keskeisiä lähteitä ovat julkisia hankintoja ja muutoksenhakua koskeva lainsäädäntö valmisteluasiakirjoineen, neuvoston direktiivit ja asetukset sekä oikeuskäytäntö kansallisesti ja EU-laajuisesti. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään viranomais selvityksiä ja -raportteja, oikeuskirjallisuutta sekä aiemmin tehtyjä tutkimuksia. Myös tekoälyn etiikkaa ja luotettavuutta koskevaa aineistoa käytetään tekoälyn tuomien mahdollisuuksien arvioinnissa oikeusturvan toteutumisen kannalta.

1.3.2 Aiempi tutkimus

Suomessa on tutkittu aiemminkin keinoja muutoksenhaun tehostamiseksi, mutta saatuja tuloksia ei ole juurikaan hyödynnetty ainakaan siinä määrin, että muutoksenhakuprosessin kestoa olisi saatu lyhennettyä. Oikeusministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän pohtimaan julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittämistarpeita. Tällöin työryhmä totesi, että hankinta-asioiden käsittelyajat ovat vuosien 2007 ja 2008 aikana olleet liian pitkiä, keskimäärin yli 14 kuukautta. Tavoitteena on tuolloin ollut käsittelyajan lyhentäminen noin kuuteen kuukauteen.³⁰ Vuonna 2015 julkaistun työ- ja elinkeinoministeriön teettämän raportin mukaan hankinta-asian markkinaoikeuskäsittely on vuonna 2013 ollut keskimäärin 7,9 kuukautta niiden asioiden osalta, joissa markkinaoikeus antoi pääasiallisen ratkaisunsa.³¹ Vaikka keskimääräinen ratkaisuaika on lyhentynyt vuodesta 2008, Suomi on silti ollut EU:n tasolla ratkaisuaikojen häntäpäässä ainakin vielä vuonna 2012.³²

Muutoksenhakujärjestelmän tehokkuutta on tutkittu myös 2020-luvulla. Kirsi-Maria Halosen artikkelin mukaan markkinaoikeuskäsittelyn ratkaisuaikat eivät ole juurikaan

³⁰ Oikeusministeriö, 2010, s. 26–27.

³¹ Salmela, 2015, s. 9.

³² European commission, 2012, s. 34.

parantuneet 2010-luvulla.³³ Samaan tulokseen on päästy myös Halilan tuoreehkossa selvityksessä, jossa todetaan hankinta-asioiden käsittelyaikojen olleen keskimäärin noin 7 kuukautta.³⁴ Markkinaoikeuden vuoden 2024 tilastojen perusteella hankinta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on ollut noin 6,4 kuukautta.³⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat vuoden 2024 tilastojen perusteella ovat valitusluvan käsittelylle keskimäärin 5,9 kuukautta ja valitukselle 6,6 kuukautta.³⁶

Julkisten hankintojen muutoksenhaun tehostamiseen liittyvä tutkimus on tyypillisesti käsitellyt oikeussuojakeinojen tehokkuutta markkinatuomioistuimen resursoinnin sekä vaihtoehtoisten muutoksenhakuelinten kannalta.³⁷ Vaikka tässäkin tutkielmassa tutkitaan edellä mainittuja ratkaisuja, niitä täydennetään digitalisaation ja tekoälyn tuomilla mahdollisuuksilla toiminnan tueksi ja tehostamiseksi. Tekoälyn kehitysvauhti on valtavaa ja sen potentiaali tuottaa luotettavia ehdotuksia kasvaa koko ajan. Esimerkiksi Siivonen on tutkinut ChatGPT:n ensimmäistä versiota vastaavan kielimallin³⁸ kykyä tulkita oikeudenkäyntiaineistoa annettujen esitietojen perusteella. Kyseisessä tutkimuksessa varhainen kielimalli on onnistunut analysoimaan oikean tuomioistuimen toimivallan melko hyvin, joskin se on tehnyt paljon virheitä perusteluissaan. Lähtökohtaisesti tekoälyn tuottamiin vastauksiin ei kuitenkaan voinut luottaa.³⁹ On huomioitava, että edellä mainitussa tutkimuksessa on käytetty varhaista kielimallia, joten on syytä tutkia uudempien kielimallien edellytyksiä toimia ratkaisujen tukena.

³³ Halonen, 2021, s. 1123–1124.

³⁴ Halila, 2021, s. 12.

³⁵ Markkinaoikeus, 2025a. Kyseisessä tilastossa on merkitty käsittelyajat hankinta-asioille eriteltynä. Yhteisajaksi on jostain syystä merkitty 4,4 kuukautta, mutta kaikkien käsittelyaikojen keskiarvo on n. 6,4 kuukautta.

³⁶ Korkein hallinto-oikeus, 2025a, s. 56. KHO:n käsittelyajat ovat hieman lyhentyneet viimeisten vuosien aikana kaikkien asioiden osalta laskettuna (s. 53).

³⁷ Ks. esim. Halila, 2021; Salmela, 2015; Oikeusministeriö, 2010 sekä Heikkinen ja muut., 2023.

³⁸ Kielimallina käytettiin OpenAI:n GPT-3.5-turboa ohjelmointirajapinnassa. OpenAI:n uusin kielimalli tätä kirjoittaessa on GPT-5.

³⁹ Siivonen, 2023, s. 4–9.

Yhteinen tekijä aiempien selvitysten valossa on se, että kehitystoimista huolimatta muutoksenhakuprosessin kesto on pysynyt pitkänä ja vaihtoehtoisia malleja ei ole kokeiltu.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu kuuteen päälukuun siten, että pääluvut etenevät systemaattisesti tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta. Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on selvittää julkisten hankintojen muutoksenhakuprosessin tehokkuuden nykytila ja antaa suosituksia tehokkuuden parantamiseen eri keinoin kuitenkin siten, että osapuolten oikeusturva ei vaarannu. Tutkimuksessa kartoitetaan muutoksenhakujärjestelmän nykytila ja sen tehokkuus haasteineen, verrataan Suomen järjestelmää Tanskan ja Ruotsin järjestelmiin soveltuvien osin sekä arvioidaan jo esitettyjen mallien soveltuvuutta.

Ensimmäinen pääluku toimii johdantona tutkimukseen. Johdannossa taustoitetaan lyhyesti julkisten hankintojen sääntelyperustaa Suomessa ja sitä, miksi tutkimusaihetta on edelleen syytä syventää aiemmin tehtyjen selvitysten lisäksi. Luvussa määritellään tutkimuskysymykset sekä esitellään käytettävät tutkimusmenetelmät aineistoineen.

Toisessa pääluvussa syvennytään julkisten hankintojen periaatteisiin ja muutoksenhakuprosessin tarpeeseen ja siihen liittyviin menettelyihin. Tässä luvussa muodostetaan yleiskäsitys siitä, miten julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmä toimii Suomessa ja miksi se on ylipäätään tarpeellinen vaihe julkisessa hankintaprosessissa. Luvun tarkoituksena on luoda pohja ensimmäisen tutkimuskysymyksen käsittelylle.

Kolmannen pääluvun tarkoitus on vastata ensimmäiseen tutkimuskysymykseen: *Mitkä ovat nykyisen muutoksenhakujärjestelmän keskeiset tehokkuusongelmat ja miten tehokkuuden lisääminen vaikuttaisi oikeusturvan toteutumiseen julkisissa hankinnoissa Suomessa?* Luvussa analysoidaan Suomen julkisten hankintojen

muutoksenhakujärjestelmän sääntelykehystä myös prosessin ja oikeuskäytännön näkökulmista. Lisäksi tarkastellaan tilastotietoja ja empiirisiä havaintoja siitä, miten oikeuskäytännön tehokkuus on kehittynyt viime vuosien aikana. Analyysin perusteella muodostetaan käsitys siitä, mitkä ovat järjestelmän rakenteelliset pullonkaulat suhteessa oikeusturvan toteutumiseen ja kohtuullisuuteen.

Neljännessä pääluvussa käsitellään julkisten hankintojen muutoksenhakumenettelyjä Tanskassa ja Ruotsissa. Kyseiset maat valittiin vertailumaiksi siitä syystä, että niissä on molemmissa erityyppiset muutoksenhakuprosessit ja -elimet kuin Suomessa. Tarkoituksena on analysoida sitä, miten eri menettelyt toimivat muualla suhteessa Suomen järjestelmään. Luvussa tehdään vertailu menettelytavoista ja niiden eduista ja haasteista suhteessa kansalliseen järjestelmään. Lisäksi pohjustetaan toisen tutkimuskysymyksen vastausta etsimällä parhaat keinot muutoksenhakujärjestelmän tehokkuuden parantamiseen yleisellä tasolla.

Viides pääluku vastaa toiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen: *Millä keinoilla muutoksenhakujärjestelmän tehokkuutta voidaan lisätä siten, että oikeusturva ei heikkene?* ja *Mitä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia muutoksenhakuprosessin tehostamisella on hankintayksikölle ja palveluiden saatavuudelle?* Luvussa arvioidaan, miten markkinaoikeuden prosesseja voisi tehostaa, jotta julkisista hankinnoista tehdyt valitukset voitaisiin käsitellä nopeammin. Lisäksi tarkastellaan vaihtoehtoisten toimielinten toimintaedellytyksiä Suomessa sekä digitalisaation ja tekoälyn käyttöönoton uhkia ja mahdollisuuksia toimia päätöksenteon tukena. Muutoksenhakuprosessin vaikutuksia hankintayksikölle ja loppukäyttäjälle tutkitaan etenkin siltä kannalta, miten tehokkaampi muutoksenhakuprosessi vaikuttaisi palveluiden saatavuuteen taloudellisesta ja toiminnallisesta näkökulmasta.

Viimeisessä luvussa esitetään johtopäätökset ja suositukset sekä pohditaan jatkotutkimuksen tarvetta muutoksenhakuprosessin kehittämiseksi.

2 Julkiset hankinnat ja muutoksenhakuprosessi Suomessa

2.1 Hankintalain tarkoitus ja tavoitteet sekä julkisten hankintojen periaatteet

2.1.1 Hankintalain tarkoitus ja keskeiset tavoitteet

Hankintalain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta. Kansallisen hankintalain tarkoituksena on varmistaa julkisten hankintojen asianmukainen kilpailuttaminen panemalla täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat direktiivit 2014/24/EU (hankintadirektiivi), 89/665/EY (valvontadirektiivi), 2007/66/EY (oikeussuojadirektiivi) sekä 2014/23/EU (käyttöoikeussopimusdirektiivi). Voutilaisen ja Määttän mukaan säännöksessä tuodaan esiin EU-oikeuden liitos sekä hankintalain tulkinta EU-oikeudellisten oikeuslähteiden valossa.⁴⁰

Hankintalain 2 §:n 1 momentissa säädetään lain tavoitteista seuraavasti:

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 tarjouskilpailuissa.

Pykälän 2 momentin mukaan julkiset hankinnat tulee järjestää siten, että niiden taloudellisuus-, laadukkuus- ja suunnitelmallisuusnäkökulmat on huomioitu mahdollisimman hyvin kilpailuolosuhteet huomioiden. Lisäksi hankinnoissa tulisi ottaa huomioon kestävyys- ja vastuullisuusnäkökulmat. Hankinnat tulisi toteuttaa sellaisina kokonaisuuksina, että hankintoihin liittyvät periaatteet toteutuisivat. Hankintalain esitöissä tavoitteita perustellaan muun muassa sillä, että tavoitteet ovat linjassa EU:n vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden sopimusten kanssa. Pykälän 2 momentti

⁴⁰ Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 89–90.

on kuitenkin enemmän suositus kuin velvoittava kohta, jonka toteutuminen hankinnan järjestämiskeinon ja sisällön osalta jää hankintayksikön harkintaan.⁴¹

Lain esitöissä kansallisen lainsäädännön tavoitteiksi on esitetty myös muun muassa julkisten hankintojen yksinkertaistamista ja joustavuuden edistämistä direktiiveissä annettujen tavoitteiden mukaisesti, hankintojen laadun parantamista, julkisten varojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämistä sekä vastuullisuutta ja innovaatioita julkisissa hankinnoissa.⁴²

Voutilainen ja Määttä kritisoivat hankintalain sanamuotoja tietyissä tapauksissa. Sanamuodoista on heidän mukaansa tingitty ja se saattaa heikentää ennakoitavuutta oikeuskäsittelyssä. Lisäksi se saattaa vaikuttaa myös muiden lakien tulkintaan.⁴³ Hankintalaki on hankintayksikön näkökulmasta menettelytapalaki, joka ohjaa hankintaprosessin kulkua. Hankinta-asiakirjojen valmistelussa sanamuotojen merkitys kuitenkin kasvaa välillä kohtuuttoman suureksi. Voutilainen ja Määttä toteavatkin, että liian tulkinnanvarainen lainkohta, tai sanamuoto, on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä lain tulkinnassa.⁴⁴ Epäselvyydet sanamuodoissa voivat lisätä valitusherkkyttä tulkintaepäselvyyksissä ja lisätä muutoksenhakuprosessien määrää. Tämä on olennaista muutoksenhaun tehokkuustarkastelun näkökulmasta.

2.1.2 Julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet

Julkisten hankintojen periaatteet ovat hankintalain 3 §:n mukaan tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus ja suhteellisuus. Näitä periaatteita tulisi noudattaa kaikissa julkisissa hankinnoissa sovellettavasta erityislaista riippumatta. Voutilainen ja Määttä vertaavat hankintalain periaatteita hallintolain (434/2003) 6 §:n oikeusperiaatteisiin,

⁴¹ HE 108/2016 vp., s. 70–71.

⁴² HE 108/2016 vp, s. 32.

⁴³ Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 93–94.

⁴⁴ Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 95.

jotka täydentävät hankintalaissa säädettyjä periaatteita.⁴⁵ Myös Nenonen toteaa, että hallintolain 6 §:ssä säädetty oikeusperiaatteet velvoittavat viranomaista myös hankintapäätösten kohdalla.⁴⁶ Myös apulaisoikeuskansleri on esimerkiksi ratkaisussaan AOKS 1022/1/2015 todennut, että hankintayksikön tulee hankintalain periaatteiden lisäksi noudattaa hallintolain tarkoittamia oikeusperiaatteita.

Avoimuusperiaatteen mukaan hankintamenettelyn tulee olla julkinen niin sitä koskevien tietojen kuin päätöksenkin osalta.⁴⁷ Avoimuuden vaatimuksena on myös hankintailmoituksen asiallinen oikeellisuus, jolloin tarjoajalla on mahdollisuus arvioida mahdollisuuksiaan osallistua tarjouskilpailuun.⁴⁸ EU:n tuomioistuin on tuomiossaan C-368/10 todennut avoimuusperiaatteen tarkoittavan myös sitä, että ammattimaiset tarjoajat osaavat tulkita tarjouspyyntöasiakirjat samalla tavalla.⁴⁹ Suomessa korkein hallinto-oikeus on tulkinnut avoimuusperiaatetta ratkaisussaan KHO 2017:139 tarjouspyynnön muuttamisen osalta ja todennut, että tarjouspyynnön olennainen muuttaminen sen julkaisun jälkeen ei ole ollut avoimuusperiaatteen mukaista.⁵⁰

Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on varmistaa, että julkisissa hankinnoissa käytettävät vaatimukset ovat oikeassa suhteessa hankinnan tavoitteeseen nähden. Suhteellisuusperiaatteen merkitystä on korostettu myös oikeuskäytännössä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2022:75 on arvioitu, onko kunta menetellyt hallinnon oikeusperiaatteiden ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, kun se on sulkenut tarjoajan pois tarjouskilpailusta sen aiemman menettelyn johdosta. Kyseisessä tapauksessa oli kysymys kansallisen kynnyksarvon alittavasta

⁴⁵ Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 125–127.

⁴⁶ Nenonen, 2011, s. 373. Nenonen perustelee toteamustaan EIT:n ratkaisukäytännöllä, jossa hallintoperiaatteiden on katsottu rajaavan viranomaisen harkintavaltaa.

⁴⁷ Eskola ja muut, 2017, s. 33–36.

⁴⁸ Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 134.

⁴⁹ EUT C-368/10, kohta 109, komissio vs. Alankomaat.

⁵⁰ KHO 2017:139. Tuomioistuinten tulkinnoista voidaan päätellä, että avoimuusperiaate on hyvin tulkinnanvarainen asia. Kyseisessä tapauksessa kyseessä on rajoitettu menettely, jossa tarjouspyyntöasiakirjat lähetetään erikseen valituille toimijoille. Näin ollen voisi päätellä, että kaikki tarjoajat olisivat saaneet tiedon tarjouspyyntöön tehdyistä muutoksista avoimuusperiaatteen mukaisesti samaan aikaan.

hankinnasta, mutta KHO katsoi hankintalain 81 §:n 4 momentin antavan reunaehdotja kohtuullisen ajan kuluessa tapahtuvaan harkinnanvaraiseen poissulkuun, vaikka hankintalain ulkopuolisia hankintoja voidaankin arvioida vapaammin. Markkinaoikeus on tulkinnut suhteellisuusperiaatetta hankintalain soveltamisalalla ratkaisussaan MAO 152/2025, jossa se katsoi hankintayksikön asettamien soveltuvuusvaatimusten olleen suhteettomia tavoiteltavaan päämäärään verrattuna.⁵¹

Tasapuolisuus ja syrjimätön kohtelu ovat keskeisiä periaatteita, jotka tulevat Euroopan yhteisön perustamissopimuksesta, joka kieltää kaikenlaisen syrjinnän. Tasapuolisuudella ja syrjimättömyydellä pyritään tasapuoliseen kohteluun riippumatta esimerkiksi tarjoajan paikkakunnasta tai maasta.⁵² Hankinnan toteuttaminen voi edellyttää tarjoajilta niin suuria järjestelyjä, että tasapuolisuus ei toteudu, kuten korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään KHO 2016:182. Tapauksessa katsottiin, että tarjoajille ei annettu tasapuolisia mahdollisuuksia jättää tarjouksia ja kilpailua oli siten rajoitettu. Toisessa päätöksessä (KHO 2016:97) oli kyseessä epäselvä ja tulkinnanvarainen tarjouspyyntö, jonka takia tarjousten vertailua ei pystytty suorittamaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi.⁵³

Vaikka hankintalain periaatteissa ei mainita luottamuksensuojan periaatetta, se on syytä mainita eräänä tärkeänä periaatteena myös julkisten hankintojen osalta. Markus Ukkola on tutkinut hankintapäätöksen oikeusvoimaa etenkin luottamuksensuojan periaatteen kontekstissa. Ukkola vertaa hankintapäätöstä hallintopäätökseen ja tuo esiin etenkin hankintayksikön hankintaprosessin aikana tehtyjen ja tarjoajien asemaan vaikuttavat ratkaisut. Ukkola toteaaakin, että hankintaprosessiin voi liittyä nopeaa reagointia

⁵¹ Ratkaisussaan markkinaoikeus totesi, että referenssivaatimukset olivat sellaiset, että rajoittivat merkittävästi potentiaalisten tarjoajien määrää. Hankintayksikkö olisi voinut varmistaa tarjoajien soveltuvuuden kevyemmälläkin vaatimuksilla, jotka eivät olisi rajanneet tarjoajien määrää suhteettomasti.

⁵² Eskola ja muut, 2017, s. 33–36. Hankintayksikkö ei voi suosia esimerkiksi oman paikkakuntansa yrittäjiä tai EU-hankinnoissa vain suomalaisia tarjoajia.

⁵³ Päätös koskee rakennuspiirustusten kopiointipalvelua, jossa markkinaoikeus oli ensin hylännyt valituksen. KHO kumosi markkinaoikeuden päätöksen, koska se katsoi tarjouspyynnön olleen hinnoittelun osalta liian epäselvä, sillä sen mahdollisesti nollahinnoittelun tietyissä tilanteissa, joissa palvelu on voitu sisällyttää johonkin toiseen työhön.

edellyttäviä muuttujia, jotka voivat tuottaa isojaikin välillisiä vaikutuksia esimerkiksi hintojen muodostumisessa. Näin ollen Ukkola toteaaakin, että tällaiset nopeat toimet ovat omiaan luomaan tarjouskilpailuun osallistuville tarjoajille vahvan oikeuden luottamuksensuojaan.⁵⁴

Villa ja muut nostavat edellisten lisäksi keskeisiksi periaatteiksi myös kilpailuperiaatteen sekä taloudellisuusperiaatteen. Kilpailuperiaatteella he tarkoittavat taloudellisuusvaatimuksesta johtuvaa kilpailutusvelvollisuutta ja taloudellisuusperiaatteella sitä, että hankinnat tulisi toteuttaa kokonaistaloudellisen edullisuuden periaattein, eli tarjouksista tulee valita paras ennalta määritettyjen kriteerien perusteella.⁵⁵ Hankintalain 7 luvussa säädetään velvollisuudesta ilmoittaa hankinnoista menettelyineen ja kokonaistaloudellisesta edullisuudesta säädetään 115 §:ssä. Villa ja muut tarkastelevat kyseisiä lainkohtia teoksessaan. On kyseenalaista, voidaanko näitä säädöksiä pitää periaatteina, koska ne ovat velvoittavaa sääntelyä. Muussa keskeisessä julkisiin hankintoihin liittyvässä oikeuskirjallisuudessa kyseisiä periaatteita ei myöskään tunnisteta.⁵⁶

2.2 Oikeussuojan tausta, tarve ja menettelyt julkisissa hankinnoissa

2.2.1 Tausta ja tarve

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka oikeuksia on loukattu, on oikeus puolueettomaan oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa.⁵⁷ EU:n valvontadirektiivin (89/665/ETY) 1 artiklan mukaan hankintaviranomaisten päätöksiin tulee voida hakea muutosta mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti. Edelleen EU:n

⁵⁴ Ukkola, 2013, s. 8–11. Ks. myös Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 131–133.

⁵⁵ Villa ja muut, 2024, kpl VIII, kohta Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteet ja periaatteet. Ks. myös Raitio ja Tuominen, 2025, kpl 7.4. Raitio ja Tuominen nostavat esiin myös vilpittömän yhteistyön periaatteen.

⁵⁶ Ks. esim. Eskola ja muut, 2017, s.33–36 sekä Voutilainen ja Määttä, 2023, kpl 3.

⁵⁷ Euroopan unionin perusoikeuskirja EUVL 2010/C 83, s. 401.

oikeussuojadirektiivissä (2007/66/EY) korostetaan valvontadirektiivin tehokkuusvaatimusta sekä oikeussuojan saamiseen liittyvien määräaikojen pituutta siten, että hankintapäätökseen voidaan hakea muutosta tehokkaasti.⁵⁸

Julkiset hankinnat ovat 2000-luvulla muuttuneet entistä monimutkaisemmiksi ja hankintalain soveltamiseen liittyvät kysymykset ovat monitahoisempia kuin aiemmin. Hankintayksiköllä on velvollisuus määrittellä hankintaan liittyvät kriteerit sekä hankinnan kuvaus etukäteen hyvin tarkkaan.⁵⁹ Monimutkaisissa hankinnoissa määrittely on haastavaa ja tietyt ulkoiset seikat, kuten esimerkiksi aikataulupaineet tai resurssipula, voivat asettaa hankinnan tekemiselle tiettyjä reunaehtoja. Hankintayksikön tulisi määrittellä hankinta tarkasti ja viedä hankintaprosessi läpi niin hyvin, ettei asianosaisille muodostu tarvetta oikeussuojakeinojen käyttämiseen.

Asianosaisella on mahdollisuus hakea muutosta hankintapäätökseen eri keinoin. Näitä keinoja ovat hankintaoikaisuvaatimus ja valitus markkinaoikeuteen. Markkinaoikeuden valituksesta voidaan hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Mikäli asianosaiselle on koitunut kärsimystä hankintamenettelyn takia, vahingonkorvauskanteen voi nostaa alioikeudessa. Tiedonsaantiin liittyvät asiat osoitetaan toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle ja komissiolle voidaan kannella EU-oikeuden vastaisesta menettelystä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista ja se voi antaa markkinaoikeudelle esityksiä seuraamusten määräämiseksi.⁶⁰ Toisin kuin kuntalain (410/2015) mukaisessa menettelyssä, jossa oikaisuvaatimus on ensisijainen muutoksenhakekeino, hankintalain mukaan oikaisuvaatimuksen ja markkinaoikeusvalituksen määrääjat kuluvat samanaikaisesti.

⁵⁸ Direktiivin perusteluissa todetaan, että hankintayksiköt pyrkivät tekemään hankintasopimukset kiireellisesti, jotta riidanalainen hankintapäätös pysyisi voimassa. Direktiivissä säädetään hankintapäätöksen jälkeisestä vähimmäisodotusajasta, jota hankintayksikön tulee noudattaa ennen hankintasopimuksen täytäntöönpanoa.

⁵⁹ HE 108/2016 vp., s. 15.

⁶⁰ Eskola ja muut, 2017, s. 593–594. KKV:lle voidaan tehdä toimenpidepyyntö, mutta ei ole takeita siitä, että se ottaisi asian tutkittavakseen. Ks. myös Karinranta ja Lahtinen, 2017, s. 138.

Hankintayksikön näkökulmasta muutoksenhaku tarkoittaa useimmiten hankintaprosessin viivästymistä sekä negatiivisia taloudellisia vaikutuksia ja hallinnollista taakkaa. Hankintalain esitöissä on korostettu hankintayksiköiden tarpeita joustavimmille menettelyille sekä muutoksenhaun kankeuden ja hitauden tuomille haasteille.⁶¹ Hankintalain 150 §:n mukaan hankintasopimusta ei saa tehdä, mikäli asiasta on tehty valitus markkinaoikeudelle. Hankinnan käynnistyminen voi viivästyä jopa vuosia oikeudenkäynnin pitkittyessä ja aiheuttaa hankaluuksia sekä hankintayksikölle että tarjouskilpailun voittajalle.⁶²

Pakottavissa tapauksissa voidaan tehdä väliaikainen hankintasopimus hankintalain 153 §:n perusteella, mutta silloin sopimuksen ehdot voivat olla hankintayksikön kannalta huonommat kuin kilpailutuksen perusteella tehtävässä sopimuksessa olisi. Väliaikaisen hankintasopimuksen ongelmana on myös se, että se on voimassa markkinaoikeuskäsittelyn ajan, eikä se näin sovellu kaikkiin hankintoihin, vaikka kyseessä olisi kiireellinenkin hankinta.⁶³

Tarjoajalle oikeussuoja näyttelee suurempaa roolia. Mikäli asianosaiseksi katsottava tarjoaja⁶⁴ kokee tulleen kohdelluksi väärin, sillä on oikeus hakea hankintapäätökseen muutosta. Muutosta voi hakea hankintalain 146 §:n perusteella silloin, kun hankintayksikön tekemä hankintapäätös tai muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu on hankintalain vastainen. Pykälän 2 momentissa säädetään niistä rajoituksista, joista ei voi valittaa. Näitä rajoituksia ovat hankinnan valmisteluun liittyvät ratkaisut,

⁶¹ HE 108/2016 vp., s. 38.

⁶² HE 108/2016 vp., s. 27.

⁶³ Eskola ja muut, 2017, s. 626–627. Hankinnan väliaikainen järjestäminen ei tosiasiaa sovellu esimerkiksi järjestelmähankintoihin, joissa tehdään erilliset sopimukset toimitukseen ja jatkuvaan palveluun. Markkinaoikeuden oikeuskäytännössä on vakiintuneesti hylätty hankinnan väliaikaista järjestämistä koskeneet valitukset.

⁶⁴ Tarjoaja on asianosainen, kun se on jättänyt tarjouksen kilpailutukseen. Asianosaisasemaa voidaan kuitenkin arvioida myös silloin, kun kyseessä on esimerkiksi alalla toimiva yritys, joka ei voi tehdä tarjousta esimerkiksi syrjivien kriteerien tai vastaavien perusteella. Tällöin muutosta pitää hakea ennen hankintamenettelyn päättymistä (Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 358–359). Hankintalain 145 §:n 1 momentissa säädetään, että valittaa voi se, jota asia koskee. Tämä on hyvin tulkinnanvarainen kohta.

hankintasopimuksen hankintalain 75 §:ssä tarkoitettu osiin jakamattomuus⁶⁵ tai halvimman hinnan käyttäminen valintaperusteena.

2.2.2 Hankintoaikaisu

Hankintalain 132–135 §:ssä säädetään hankintoaikaisusta. Hankintoaikaisu mahdollistaa hankintaprosessin aikana tai hankintapäätöksessä tehdyn virheen korjaamisen joustavasti ilman pitkiä oikeuskäsittelyjä. Hankintoaikaisu tulee vireille joko hankintayksikön omasta aloitteesta tai asianosaisen tekemästä hankintoaikaisuvaatimuksesta.⁶⁶

Hankintoaikaisu voidaan tehdä muun muassa silloin, kun hankintapäätöksessä on virheitä esimerkiksi vertailupisteissä, voittanut tarjoaja osoittautuukin soveltumattomaksi taikka asiaan on saatu sellaista uutta tietoa, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen. Asianosaisen on tehtävä hankintoaikaisuvaatimus 14 päivän sisällä hankintapäätöksen tiedoksisaannista, mutta hankintayksikkö voi oikaista päätöstään 90 päivän sisällä päätöksestään.⁶⁷

Hankintoaikaisuvaatimukset on hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti käsiteltävä mahdollisimman nopeasti ja saapuneesta hankintoaikaisuvaatimuksesta on ilmoitettava asianosaisille välittömästi. Asianosaisia tyypillisesti kuullaan ennen asian käsittelyä.⁶⁸

Hankintoaikaisuvaatimus ei ole tarjoajan näkökulmasta kovinkaan tehokas keino muutoksenhakuun. Hankintayksikkö tekee itse päätöksen siitä, tuleeko hankintapäätöstä

⁶⁵ Uuden hankintalain esitöissä esitetään, että myös osiin jakamattomuus olisi valitusperuste.

⁶⁶ Eskola ja muut, 2017, s. 600.

⁶⁷ Eskola ja muut, 2017, s. 600–603. Karinrannan ja Lahtisen (2017, s. 140) mukaan yritys voisi tehdä hankintoaikaisuvaatimuksen missä tahansa vaiheessa hankintamenettelyä, esimerkiksi heti hankintailmoituksen julkaisun jälkeen. Hankintalain 133 §:n mukaan asianosaisen on esitettävä hankintoaikaisuvaatimus 14 päivän kuluessa tehdystä päätöksestä tai muusta ratkaisusta. Hankintayksikkö ei myöskään anna oikaisuvaatimusohjetta ennen hankintapäätöksen tiedoksiantoa.

⁶⁸ Eskola ja muut, 2017, s. 602–603; Karinranta ja Lahtinen, 2017, s. 142.

muuttaa vaatimuksen perusteella. Hankintaoikaisu kuitenkin indikoi usein markkinaoikeusvalitusta, tai se tulee valituksen kanssa samanaikaisesti, jolloin hankintayksiköllä on mahdollisuus toimenpiteisiin⁶⁹ ennen markkinaoikeuskäsittelyä. Eskola ja muut toteavat, että hankintayksikön motiivi muuttaa päätöstään on heikko. Käytännössä päätöstä muutetaan silloin, kun hankintayksikkö on valmis myöntämään virheensä tai hankintapäätöksessä on selkeitä puutteita.⁷⁰ Hankintaoikaisun määräaika kuluu samaan aikaan markkinaoikeusvalituksen määräajan kanssa, joten tarjoajan kannalta on tehokkaampaa jättää samassa yhteydessä valitus markkinaoikeudelle. Näin tarjoaja voi varmistaa, että asia tulee käsitellyksi objektiivisesti viimeistään tuomioistuimessa. Mikäli hankintayksikkö korjaa päätöstään siten, että valitusperuste poistuu, markkinaoikeus voi poistaa asian käsittelystä, sillä oikeussuojan tarve on poistunut.⁷¹

Hankintaoikaisu on siis käytännössä hankintayksikön keino korjata hankintapäätöksessä olleita virheitä, mutta tarjoajalle se harvemmin tuo etua. Mikäli hankintayksiköt tutkisivat aidosti vaatimusten perusteet ja toimisi niiden edellyttämällä tavalla objektiivisesti, markkinaoikeuden kuorma saattaisi vähentyä. Toisaalta uusi korjattu hankintapäätös saattaa tuottaa uuden muutoksenhakuprosessin, koska määräajat alkavat alusta uuden päätöksen tiedoksiannon jälkeen.

2.2.3 Valitus markkinaoikeuteen ja seuraamukset

Hankintalain 145 §:n 1 momentin mukaan hankintaa koskevasta asiasta voi tehdä valituksen markkinaoikeudelle asianosainen, eli se, jota asia koskee. Hankintalain 147 §:ssä säädetään muutoksenhakuajasta markkinaoikeuteen tehtävästä valituksesta.

⁶⁹ Hankinta voidaan keskeyttää hankintalain 125 §:n perusteella. Oikeuskäytännön perusteella hankinta voidaan keskeyttää esimerkiksi silloin, kun tarjouspyynnössä on ollut virheitä tai tulkinnanvaraisuuksia (esim. MAO 300/2025), hankintayksikön olosuhteet ovat muuttuneet (esim. MAO H315/2021) tai hankintaan ei ole saatu yhtään hyväksyttävää tarjousta (esim. MAO 83/2023).

⁷⁰ Eskola ja muut, 2017, s. 600.

⁷¹ Eskola ja muut, 2017, s. 603–604.

Valitusaika on pykälän 1 momentin mukaan 14 päivää siitä, kun tiedoksiannosta, mikäli valitusosoituksineen on tehty ja 2 momentin mukaan 30 päivää tiedoksiannosta, mikäli hankintayksikkö ei ole noudattanut hankintalain 130 §:ssä säädettyä odotusaikaa.⁷² Mikäli hankintapäätös tai valitusosoitus on ollut olennaisesti puutteellinen, valituksen saa 147 §:n 3 momentin perusteella tehdä kuuden kuukauden kuluessa hankintapäätöksen tekemisestä.

Hankintalain 146 §:ssä säädetään muutoksenhaun kohteista sekä rajoituksista. Pykälän 1 momentin mukaan valitusperusteena voi olla hankintapäätöksen lisäksi sellainen hankintayksikön tekemä ratkaisu, joka vaikuttaa asianosaisen asemaan.⁷³

Markkinaoikeusvalitus on ensisijainen varsinainen⁷⁴ oikeusturvakeino hankintalain näkökulmasta. Hankinta-asia tulee markkinaoikeudessa pääsääntöisesti vireille silloin, kun asianosainen ehdokas tai tarjoaja tekee valituksen hankintayksikön oletetusta lainvastaisesta menettelystä hankintaprosessissa.⁷⁵ Markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikölle seuraamuksia silloin, jos sen menettely on ollut lainvastaista kansallisten hankintalakien tai säännösten, EU-direktiivien taikka Maailman kauppajärjestö WTO:n sopimuksen mukaan, ja lainvastainen menettely on vaikuttanut joko hankinnan lopputulokseen, valittajan asemaan taikka molempiin. Mikäli hankintayksikön tekemä virhe hankintamenettelyssä ei sellaisenaan vaikuta hankinnan lopputulokseen, seuraamuksia ei voida määrätä.⁷⁶

Markkinaoikeus voi määrätä seuraamuksia hankintalain 154 §:n mukaisesti. Pykälän 1 momentin kohdan 1–3 mukaan markkinaoikeus voi kumota hankintapäätöksen

⁷² Hankintalain 130 §:ssä säädetään poikkeustapauksista, joissa odotusaikaa ei tarvitse noudattaa. Odotusajan on katsottu olevan tärkeä tehokkaan oikeussuojan toteutumisen kannalta. Yhteisöjen tuomioistuin antoi merkittävän ratkaisun asiassa C-81/98, *Alcatel*, jonka johdosta oikeussuojadirektiiveihin lisättiin vaatimus pakollisesta odotusajasta.

⁷³ Asianosaisuus voi syntyä myös silloin, kun tarjouspyyntö on laadittu siten, että se on omiaan syrjimään alalla toimivia yrityksiä siten, että ne eivät voi jättää tarjouspyynnön mukaista tarjousta. Ks. esim. KHO 2014:129.

⁷⁴ Hankintaoikaisu ei ole varsinainen oikeussuojakeino, vaan virheen korjaamiseen tarkoitettu menettely.

⁷⁵ Villa ja muut, 2024, kpl VIII, kohta Oikeusturvakeinot.

⁷⁶ Eskola ja muut 2017, s. 608.

kokonaan tai jonkin päätöksen osan, kieltää hankintayksikköä soveltamasta virheellistä kohtaa tai noudattamasta virheellistä menettelyä sekä vaatia korjaamaan virheellisen menettelynsä. Momentin 4 kohdassa tarkoitetun asianosaiselle määrättävän hyvitysmaksun markkinaoikeus voi määrätä silloin, jos hankintayksikkö on tosiasiallisesti ryhtynyt toteuttamaan hankintaa esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jossa hankintasopimusta ei ole tehty, mutta hankintaan on ryhdytty. Hankintalain 155 §:n 1 momentin mukaan hyvitysmaksu voidaan määrätä silloin, kun lain 154 §:n 1 momentin 1–3 kohdan toimenpide olisi hankintayksikölle haitallisempi vaihtoehto kuin toimenpiteen edut voisivat olla. Voutilaisen ja Määttän mukaan 155 §:ää voidaan tulkita siten, että markkinaoikeus voi määrätä hyvitysmaksun siitä huolimatta, että hankintayksikkö olisi jättänyt hankinnan panematta täytäntöön.⁷⁷

Mikäli hankintayksikkö olisi tosiasiallisesti ryhtynyt toteuttamaan hankintaa, markkinaoikeus ei voi enää käyttää reaalikeyinoja, jolloin seuraamuksiksi voidaan määrätä 154 §:n 1 momentin 4–7 kohdissa määrättyt seuraamukset. Näitä ovat kohdassa 4 tarkoitetun hyvitysmaksun lisäksi tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu valtiolle sekä hankintasopimuksen lyhentäminen markkinaoikeuden asettaman ajan kuluttua.⁷⁸

Mikäli markkinaoikeus määrää hankintayksikölle seuraamuksia, se voi tehostaa niiden noudattamista asettamalla uhkasakkoa siten, kun uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Uhkasakon määrään vaikuttavat useat seikat ja määrä perustuu tapauskohtaiseen harkintaan.⁷⁹

Tehokkuusnäkökulmasta hyvitysmaksu on hankintayksikön kannalta paras ratkaisu, koska se ei keskeytä hankintaa ja vaikutukset ovat vain taloudellisia. Se, että edellytys

⁷⁷ Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 575. Edelleen 155 §:n mukaan hyvitysmaksun määrään vaikuttavat virheen laatu, valittajalle aiheutuneet kustannukset sekä mahdollinen valittajalle aiheutunut vahinko. Pykälän 2 momentin mukaan maksu ei saa kuitenkaan olla suurempi kuin 10 % hankintasopimuksen arvosta.

⁷⁸ Tehottomuusseuraamuksella tarkoitetaan hankintasopimuksen tai sen osan määräämistä pätemättömäksi, seuraamusmaksua voi joutua maksamaan valtiolle silloin, kun jokin hankintalain 158 §:ssä tarkoitetuista ehdoista täyttyy. Ks. Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 600–614.

⁷⁹ Voutilainen ja Määttä, 2023, s. 617.

seuraamusten määräämiseksi on vaikutus hankintamenettelyn lopputulokseen, vaatii myös enemmän tuomioistuimen resursseja, koska oikeuskäytännössä joudutaan toistuvasti arvioimaan hankintayksiköiden tekemien virheiden vaikutusta valittajan asemaan. Voidaankin esittää retorinen kysymys siitä, onko hankintayksikölle kannattavampaa viivästyttää 100 miljoonan euron infrahanketta jopa vuosia ”oikean” voittajan löytämiseksi vai ottaa tietoinen riski mahdollisista taloudellisista seuraamuksista.

2.2.4 Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Hankintalain 165 §:n mukaan markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO), mikäli se myöntää valitusluvan. Valituslupaa ei tarvitse hakea silloin, kun valituksen kohteena on markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu.⁸⁰ Asianosaisiksi katsotaan ne, joiden asemaan markkinaoikeuden päätös vaikuttaa. Pykälän mukaan muutoksenhakuun sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019, hallintoprosessilaki).

Hallintoprosessilain 110 §:n mukaan valituslupahakemus on perusteltava siten kuin lain 111 §:ssä säädetään. Valitusluvan saamisen edellytyksenä on erityinen tai painava syy, jonka takia olisi tärkeää saada korkeimman hallintotuomioistuimen linjaus lain tulkinnasta.

Hankintalain 168 §:n mukaan markkinaoikeuden ratkaisua tulee noudattaa siitä huolimatta, että ratkaisusta olisi valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli se ei muuta määrää. Seuraamusmaksut voidaan kuitenkin määrätä maksettavaksi vasta, kun päätös saa lainvoiman.

⁸⁰ Eskola ja muut, 2017, s. 646.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset voivat olla ennakkopäätöksiä, joiden merkitys on suuri esimerkiksi lain soveltamisessa tai muita yksittäisiä päätöksiä, joilla katsotaan olevan yleistä mielenkiintoa.⁸¹

2.2.5 Kilpailu- ja kuluttajaviraston rooli julkisten hankintojen valvonnassa

Hankintalain 15 luvussa säädetään hankintojen valvonnasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) toimii julkisten hankintojen valvovana viranomaisena. Valvontaan liittyvät säännökset perustuvat EU:n hankintadirektiivin 83 artiklan 2 kohtaan sekä käyttöoikeussopimusdirektiivin 45 artiklan 2 kohtaan.⁸²

Valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa hankintalain noudattamista erityisesti silloin, kun kyseessä on laitton suorahankinta tai muuten selvästi virheellinen taikka syrjivä hankintamenettely. Valvontapyyntöä voi tehdä kuka tahansa, joka kokee hankintayksikön toimineen säännösten vastaisesti. Valvontapyyntö käsitellään siten kuin hallintolain 8a luvussa säädetään hallintokantelusta. KKV suorittaa kokonaisharkintaa toimenpiteisiin ryhtymisestä ja antaa tarvittaessa hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta hankintayksikölle.⁸³

Mikäli KKV katsoo, että hankintayksikkö on tehnyt laittoman suorahankinnan, se voi kieltää hankinnan täytäntöönpanon hankintalain 140 §:n nojalla. Lisäksi KKV voi antaa markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten määräämisestä siten kuin hankintalain 141 §:ssä säädetään.

⁸¹ Korkein hallinto-oikeus, 2024.

⁸² HE 108/2016 vp., s. 231. Hankintadirektiivin 83 artiklan 2 kohta: ”*Jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamista valvotaan*”. Käyttöoikeussopimusdirektiivin kohta on vastaava.

⁸³ Eskola ja muut, 2017, s. 595–596.

2.3 Muutoksenhaun merkitys julkisissa hankinnoissa

Muutoksenhakuprosessi aiheuttaa poikkeuksetta viivästyksiä hankinnan toteuttamiseen ja sillä on myös taloudellisia vaikutuksia. Koisteen ja muiden mukaan hankintayksiköiden pelko on joutua muutoksenhakuprosessiin, joka johtaa usein riskien välttelyyn sellaisin seurauksin, että hankintatoimi ei kehity.⁸⁴ Tällainen varmistelu heikentää innovaatioiden syntymistä ja varmistelukeinoina käytetään esimerkiksi tarpeettoman jäykkiä vaatimuksia tai määrittelyjä, jotka heikentävät toimittajien kiinnostusta.⁸⁵ Tämä taas johtaa kalliimpiin tarjouksiin ja laadun heikkenemiseen.⁸⁶ Halosen mukaan sääntelyä selkeyttämällä ja joustavoittamalla voitaisiin lisätä tarjouspyyntöjen houkuttelevuutta.⁸⁷ Hankintaosaaminen on myös etenkin pienissä organisaatioissa, joissa hankinnat tehdään oman työn ohessa, vaillinaista, jolloin tarjouspyyntöjä helposti kopioidaan hankinnasta toiseen. Tarjouspyynnön kopioinnissa on aina riskinsä, sillä hankinnat ovat hyvinkin erityyppisiä keskenään ja epäselvät tarjouspyynnöt päätyvät usein muutoksenhakuprosessiin.⁸⁸

Muutoksenhakuprosessin aikana hankintaa ei voi toteuttaa ja väliaikaiselle hankintasopimukselle ei ole aina edellytyksiä. Lisäksi väliaikainen sopimus voi nostaa hankinnan kustannuksia huomattavastikin, koska toimittaja ei voi ennustaa sopimuksen kestoaikaa ja joutuu näin ollen kantamaan siitä koituvat riskit.⁸⁹

Tarjoajan näkökulmasta muutoksenhaun merkitys korostuu ennen kaikkea oikeusturvan ja tasapuolisen kohtelun turvaamisessa. Nenosen mukaan oikeusturvan tarve kiteytyy kolmeen eri tilanteeseen. Tarjoaja on hävinnyt tarjouskilpailussa tai se on suljettu pois

⁸⁴ Koiste ja muut, 2023, s.15.

⁸⁵ Koiste ja muut, 2023, s. 55.

⁸⁶ Koiste ja muut, 2023, s. 15. Tulevien hankintalain muutosten myötä hankinnat, joihin tulee vain yksi tarjous, pitäisi tehdä uudelleen (HE 2/2026 vp., s. 44). Tämä asettaa hankintayksiköille haasteen laatia tarjouspyynnöt siten, että ne kiinnostavat useampaa toimittajaa.

⁸⁷ Halonen, 2021. s.1122–1123. Joustavoittaminen ja selkeyttäminen saattaisi vähentää myös muutoksenhakuprosessiin joutumista, koska tulkintaerot vähenisivät.

⁸⁸ Koiste ja muut, 2023, s. 49.

⁸⁹ Halila, 2021, s. 22.

menettelystä, ja se kokee, että sitä on kohdeltu väärin hankintamenettelyn aikana. Toisena tilanteena Nenonen pitää suoraankintaa, jossa yrityksellä ei ole ollut mahdollisuutta osallistua kilpailuun lainkaan ja kolmantena harvinaisempana tilanteena sellaista, jossa yritys toimii alalla, mutta ei ole jättänyt tarjousta lainkaan jonkin tietyn syrjivän ehdon tai vastaavan perusteella.⁹⁰

Molemmille osapuolille syntyy taloudellisia riskejä, jotka voivat nousta huomattaviksikin. Hankintayksikölle riskinä on markkinaoikeuden määräämät seuraamukset tai käräjäoikeuden määräämät vahingonkorvaukset sekä oikeudenkäyntikulujen korvaaminen. Tarjoajalle kustannuksia syntyy niin ikään oikeudenkäyntikuluista sekä välillisesti myös siitä, että se olisi voittanut tarjouskilpailun, mikäli hankintayksikkö olisi toiminut oikein. Tämä välillinen kustannus on kuitenkin teoreettinen, sillä markkinaoikeus viime kädessä ratkaisee, onko hankintayksikkö toiminut hankintalain vastaisesti.

⁹⁰ Nenonen, 2011, s. 348–349.

3 Julkisten hankintojen muutoksenhaku Suomessa

Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka on aloittanut toimintansa keväällä 2002 jatkamaan kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen tehtäviä.⁹¹ Markkinaoikeuden tehtävistä säädetään tuomioistuinlain (673/2016) 5 luvussa ja sen toimivallasta ja prosessista oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013, markkinaoikeuslaki). Markkinaoikeusvalitus on ensisijainen oikeussuojakeino silloin, kun hankintalakia on rikottu.⁹²

Oikeudenkäynnille tulee olla tietyt edellytykset. Mäenpään mukaan edellytykset ovat tuomioistuimeen kohdistuvat vaatimukset, eli tuomioistuimen on oltava toimi- ja päätösvaltainen asiassa, päätöksen on oltava valituskelpoinen, eli sillä ei ole valituskieltoa, valittajalla on asianosaisasema ja valitus on tehty määräaikojen ja muotovaatimusten puitteissa.⁹³

Hankintalain 165 §:n mukaan markkinaoikeuden päätöksestä voi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Pykälän mukaan hankintalain 151 §:n 1 momentin mukaisesta markkinaoikeuden väliaikaisesta päätöksestä sekä 154 § 1 momentin 1–5 ja 7 kohdissa markkinaoikeuden määräämistä seuraamuksista voidaan hakea valituslupaa. Mikäli markkinaoikeus määrää hankintayksikölle hankintalain 154 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisen valtiolle maksettavan seuraamusmaksun, sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioista annettua lakia (808/2019, hallintoprosessilaki).

⁹¹ Siitari-Vanne, 2002, s. 13.

⁹² Eskola ja muut, 2017, s. 607. Hankintaoikaisua voidaan käyttää markkinaoikeusvalituksen rinnalla, mutta hankintaoikaisusta ratkaisun tekee hankintayksikkö itse. Eskolan ja muiden (2017, s. 600) mukaan Tyypillisesti hankintaoikaisua käytetään silloin, kun hankintayksikkö haluaa tunnustaa virheellisen menettelynsä hankintaprosessissa. Hankintalain 132 §:n mukaan hankintaoikaisun tarkoitus on korjata lain soveltamisessa tapahtunut virhe taikka hankintapäätöksessä tehty virhe.

⁹³ Mäenpää, 2025, s. 533.

3.1 Markkinaoikeuden toimivalta ja prosessin kulku

Markkinaoikeuden toimivallasta⁹⁴ hankinta-asioissa säädetään markkinaoikeuslain 3 §:ssä. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa viitataan hankintalakiin⁹⁵, jonka 16 luvussa säädetään julkisten hankintojen oikeussuojakeinoista. Hankintalain 145 §:n mukaan asianosainen voi valittaa hankintaa koskevasta asiasta markkinaoikeudelle. Lisäksi hankinta-asian voi pykälän mukaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi työ- ja elinkeinoministeriö silloin, kun kyseessä on Euroopan unionin valvontamenettelyä koskeva asia ja viranomainen tai vastaava taho, joka on tukenut rakennushanketta siten kuin hankintalain 23 §:ssä säädetään.

Hankinta-asioiden käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään markkinaoikeuslain 3 luvun 1 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan mahdollinen valmisteluistunto ja suullinen käsittely noudattaa lain 4 luvun 10, 11 ja 14 §:ssä säädettyä. Muutoin noudatetaan hallintoprosessilakia, ellei hankintalaissa muuta säädetä.⁹⁶ Mäenpää kiteyttää oikeudenkäynnin kolmeen päävaiheeseen, jotka ovat vireillepano, eli valituksen tekeminen, asian käsittely ja selvittäminen tuomioistuimessa sekä asian ratkaiseminen.⁹⁷

Hankintalain 126 §:n mukaan hankintayksikön on liitettävä päätökseensä valitusosoitus, jossa annetaan ohjeet siitä, miten asia voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

⁹⁴ Markkinaoikeuden toimivaltakysymyksiä on käsitelty useissa erityyppisissä tapauksissa. Esimerkiksi päätöksessä MAO 751/2025 markkinaoikeus on todennut, että sillä ei ole toimivaltaa käsitellä sopimusoikeudellisia kysymyksiä, päätöksessä MAO 319/2025 kyseessä on ollut pienhankinta, joka ei kuulu hankintalain soveltamisalaan, päätös MAO 304/19 käsittelee sopimuskauden aikaisia muutoksia sekä valitusosoitusta ja päätöksessä MAO 471/18 käsitellään toisen viranomaisen antamien kilpailutussuosituksen lainvoimaisuutta hankinnassa. Kaikissa edellä mainituissa päätöksissään markkinaoikeus on jättänyt valituksen tutkimatta sillä perusteella, että sillä ei ole ollut toimivaltaa kyseisissä asioissa, vaikka kyse on ollut julkisesta hankinnasta tai siihen liittyvästä asiasta ja hankintayksikkö on antanut valitusosoituksessaan ohjeeksi päätökseen tyytymättömälle valittaa markkinaoikeuteen.

⁹⁵ Pykälässä on lukuisia muitakin lakeja, mutta tässä tutkielmassa käsitellään hankintalakia ja sen soveltamisalaa.

⁹⁶ Hankintalain säädökset poikkeavat esimerkiksi 30 vuorokauden valitusajan osalta hallintoprosessilain, kuntalain ja hyvinvointialuelain säädöksistä. Julkisesta hankinnasta tehtävä valitus on toimitettava markkinaoikeudelle 14 vuorokauden kuluessa päätöksestä. Hankintalain 147 §:n 5 momentissa säädetään suoraan hankintaan liittyvistä poikkeusajoista.

⁹⁷ Mäenpää, 2025, s. 193.

Valituksen muodollisesta sisällöstä ja tarvittavista liitteistä säädetään hallintoprosessilain 15 ja 16 §:ssä. Mäenpää toteaa kuitenkin, että valitusta voidaan muuttaa tai korjata jälkikäteenkin, mikäli siinä on teknisluonteisia virheitä.⁹⁸ Sisältövaatimukset ovat väljät, minkä myös oikeuskäytäntö osoittaa. Markkinaoikeus perii oikeudenkäyntimaksuja oikeusministeriön antaman asetuksen (1020/2024) mukaisesti siten, että muutoksenhakuasian oikeudenkäyntimaksu on 2440 euroa. Julkisen hankinnan arvon ollessa vähintään 1 miljoona euroa, käsittelymaksua peritään 4880 euroa ja yli 10 miljoonan euron arvoisen hankinnan ollessa kyseessä käsittelymaksua peritään 7300 euroa.

Markkinaoikeuslain 1a luvun 1 §:n mukaan markkinaoikeus on päätösvaltainen silloin, kun kokoonpanossa on kolme lainoppinutta jäsentä, ellei toisin säädetä. Lain esitöiden mukaan hankinta-asioissa kokoonpanoon voi tarvittaessa osallistua myös yhdestä kolmeen sivutoimista asiantuntijajäsentä.⁹⁹ Markkinaoikeuslain 11–13 §:ssä säädetään asian käsittelystä vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa. Asia voidaan siirtää vahvennetun istunnon tai täysistunnon käsittelyyn silloin, kun päätösharkinnassa tulee esiin seikkoja, jotka poikkeaisivat vakiintuneesta oikeuskäytännöstä tai asia on muuten merkittävä. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan vahvennettu istunto on hankinta-asiaa päätösvaltainen, kun siihen osallistuu seitsemän lainoppinutta jäsentä. Täysistuntoon on osallistuttava vähintään kaksi kolmasosaa markkinaoikeuden jäsenistä.

Kun julkista hankintaa koskeva valitus on saapunut markkinaoikeuteen, alkaa asian selvittäminen. Selvittämisen aikana hankitaan tietoa tosiasioista, jotka ovat merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta, selvitetään sovellettavat lainkohdat ja niihin liittyvät vaatimukset sekä arvioidaan saadun tiedon luotettavuutta ja merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.¹⁰⁰ Markkinaoikeudessa selvittämiseen kuuluvat tyypillisesti valituksen lisäksi vastine perusteluineen, kuultavien lausunnot sekä

⁹⁸ Mäenpää, 2025, s. 270. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että menettelyn tulee olla sellainen, että asianosainen voi laatia valituksen käyttämättä lainoppinutta avustajaa.

⁹⁹ HE 124/2012 vp., s. 17.

¹⁰⁰ Mäenpää, 2025, s. 320.

valittajan vastaselitys ja muut mahdolliset kirjelmät. Hallintoprosessilain 36 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin käsittelee asian kirjallisesti.¹⁰¹

Kun markkinaoikeus on saanut tarvittavat tiedot ja selvitykset päätöksenteon pohjaksi, asia ratkaistaan. Ratkaisun perusteina ovat toimivallan¹⁰² selvittäminen, päätöksenteossa tarvittavien tarkasteltavien lähtökohtien ja oikeuslähteiden selvittäminen, hankintamenettelyn arviointi keskeisin osin, asian arviointi sekä johtopäätös. Johtopäätöksessään markkinaoikeus toteaa, onko hankintayksikkö menetellyt hankintalain vastaisesti ja että asiassa on harkittava seuraamusten määräämistä siten kuin hankintalaissa säädetään. Tämän jälkeen päätetään oikeudenkäyntikulujen korvausvastuusta ja lopuksi annetaan ratkaisu muutoksenhakuohjeineen.¹⁰³

Hankintalain 151 §:n mukaan markkinaoikeus voi antaa myös väliaikaisia päätöksiä esimerkiksi täytäntöönpanon sallimisesta tai kieltämisestä, kunhan se ei aiheuta vastapuolen tai yleisen edun kannalta toimenpiteen etuja suurempaa haittaa.

Markkinaoikeuden päätöksen oikeudellisia vaikutuksia ovat Mäenpään mukaan lainvoima, oikeusvoima ja täytäntöönpanokelpoisuus. Päätös saa lainvoiman silloin, kun valitusaika on kulunut eikä päätökseen ole haettu muutosta. Lainvoimainen päätös on pysyvä ja se saa oikeusvoiman eli päätös on lopullinen. Lainvoimainen päätös voidaan panna täytäntöön, eli hankintasopimus voidaan allekirjoittaa.¹⁰⁴

¹⁰¹ Pykälän 2 momentin mukaan kirjallista käsittelyä voidaan tarvittaessa täydentää suullisella käsittelyllä, katselmuksella ja tarkastuksella siten kuin lain 47–49 §:ssä säädetään. Hankinta-asioissa suullinen käsittely on harvinaista. Esimerkiksi päätöksessä MAO 246/2025 valittaja on vaatinut suullista käsittelyä hankintayksikön hankinta-asiantuntijan kuulemiseksi, mutta markkinaoikeus totesi asian tulleen selvitettyksi riittävällä tasolla ja hylkäsi vaatimuksen suullisesta käsittelystä.

¹⁰² Mäenpään (2025, s. 343–344; 455–472) mukaan toimivallan perusteina ovat tutkimisvalta eli miten laajasti asiaa pitäisi selvittää, päätösharkinta eli ne asiat, joihin ratkaisu voidaan perustaa sekä päätösvalta eli prosessissa esitetyissä vaatimuksissa pysyminen lain puitteissa. Markkinaoikeus voi selvittää asiaa myös virkansa puolesta, mikäli se huomaa menettelyssä virheen, jolla on vaikutusta asian ratkaisuun.

¹⁰³ Esim. MAO 725/2025, MAO 752/2025 ja MAO 736/2025. Rakenteellisesti markkinaoikeuden päätökset ovat tyyppillisesti esitetyn mukaisia.

¹⁰⁴ Mäenpää, 2025, s. 567–576.

3.2 Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta ja prosessin kulku

Hankintalain 165 §:n mukaan markkinaoikeuden hankinta-asiassa tekemästä päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli se myöntää valitusluvan.¹⁰⁵ Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan hallintoprosessilakia. Hallintoprosessilain 12 luvussa säädetään valituksen tekemisestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.¹⁰⁶ Hallintoprosessilain 111 §:ssä säädetään valitusluvan myöntämisestä. Valituslupa myönnetään silloin, kun asia on lain soveltamisen kannalta tärkeä eli asialla on ennakkopäätösarvoa. Toisena perusteena on menettelyssä tapahtunut virhe, joka saattaisi johtaa päätöksen purkuun, mikäli asiassa käytettäisiin ylimääräistä muutoksenhakua. Kolmantena perusteena on muu painava syy, joka voi olla esimerkiksi huomattavan suuri merkitys valittajan oikeusturvalle tai yhdenvertaisuus silloin, kun valituslupa on myönnetty muille samassa tilanteessa oleville.¹⁰⁷

Korkeimman hallinto-oikeuden toiminnasta säädetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa (1265/2006). Lain 1 §:n mukaan KHO käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Lain 2 §:n mukaan KHO:n toimivaltaan kuuluvat ne asiat, jotka muualla lainsäädännössä säädetään.

¹⁰⁵ Paitsi hankintalain 151 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun valtiolle maksettavan seuraamusmaksun osalta, jolloin noudatetaan hallintoprosessilakia. Hallintoprosessilain esitöiden (HE 29/2018 vp., s. 57–59) perusteella valituslupajärjestelmän taustalla on pyrkimys nopeampaan käsittelyaikaan ja sillä voitaisiin keventää KHO:n työtaakkaa, mikäli valituslupaa ei myönnetä. Keventymisen perusteena on se, että ne asiat, joissa valituslupaa ei myönnetä, voidaan käsitellä suppeammassa kokoonpanossa kuin ne, joissa annetaan pääasialliseksi.

¹⁰⁶ Hallintoprosessilain 13 luvussa säädetään ylimääräisestä muutoksenhausta, joita ovat menetetyt määräajan palauttaminen ja lainvoimaisen päätöksen purkaminen. Hankintalaissa ei mainita ylimääräisistä muutoksenhakua, mutta hankintapäätös voitaneen tulkita hallintopäätökseksi, johon sovelletaan hallintoprosessilakia. Hankintalain 165 §:n mukaan muutoksenhakuun sovelletaan hallintoprosessilakia. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on käsitellyt päätöksessään KHO 2014:53 menetetyt määräajan palauttamista hankinta-asiassa, josta voinee päätellä, että ylimääräiset muutoksenhakekeinot ovat käytössä myös hankinta-asioissa. Tosin hallintoprosessilain 117 §:n 2 momentin mukaan päätöksen purkua voi hakea vain silloin, kun päätös loukkaa *yksityisen* oikeutta taikka yleinen etu sitä vaatii.

¹⁰⁷ HE 29/2018 vp., s. 183.

Valitus markkinaoikeuden päätöksestä on tehtävä markkinaoikeuslain 2 §:n 1 momentin mukaan 30 päivän sisällä markkinaoikeuden antaman päätöksen tiedoksisaannista. Hallintoprosessilain esitöiden mukaan valituslupahakemus voidaan liittää varsinaiseen valituskirjelmään tai toimittaa erikseen. Hakemuksessa on mainittava perusteet valitusluvan myöntämiselle. Valituslupahakemukseen sovelletaan samaa määräaikaa kuin varsinaisen valituksenkin tekemiseen.¹⁰⁸

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytävään oikeudenkäyntiin sovelletaan hallintoprosessilakia sen 2 §:n 1 momentin perusteella. Käytännössä prosessi on samanlainen kaikissa hallintotuomioistuimissa. Koska KHO:n ratkaisuihin ei saa hakea muutosta, se voi pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua sellaisissa asioissa, joissa EU-oikeuden tulkintaa tarvitaan asian ratkaisemiseksi.¹⁰⁹

3.3 Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat

3.3.1 Markkinaoikeus

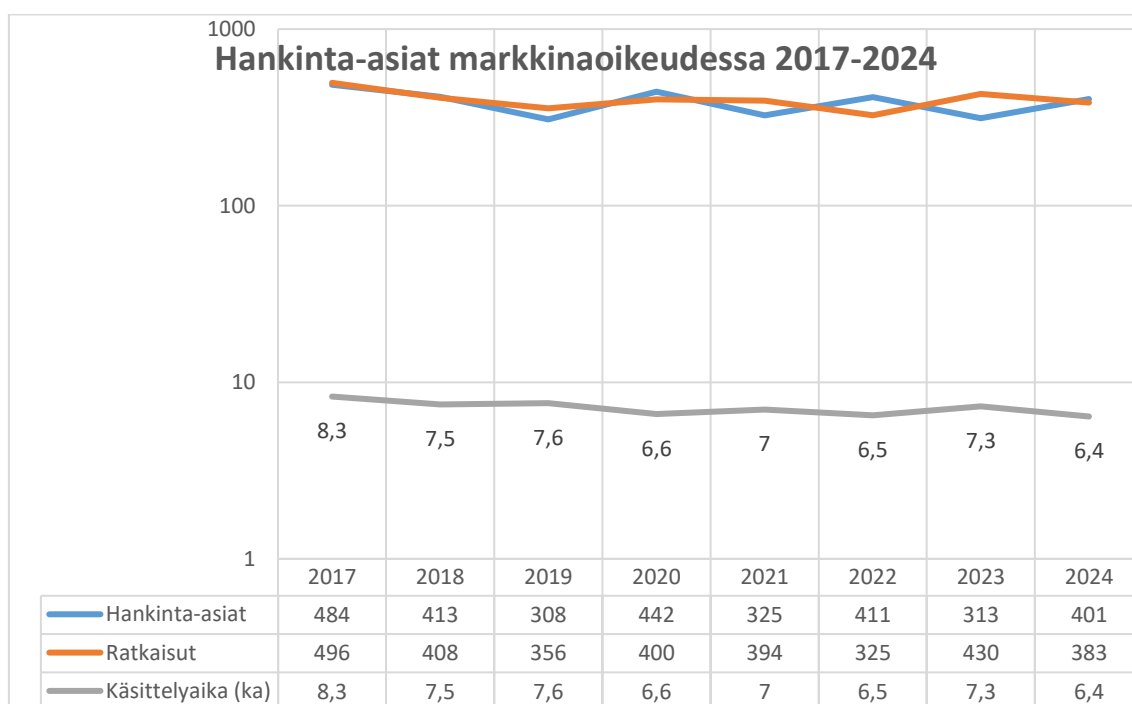
Markkinaoikeuden käsittelyyn on tullut hankinta-asioita vuosina 2017–2024 keskimäärin 387 kappaletta vuosittain ja hankinta-asiaratkaisuja on annettu vuositasolla keskimäärin 399 kappaletta. Keskimääräinen käsittelyaika on edellä mainittujen vuosien aikana ollut noin 6,7 kuukautta. Käsittelyaikoja on tutkittu aiemmin useamman kerran. JUHO-työryhmä, jonka tavoitteena oli selkeyttää julkisiin hankintoihin liittyviä oikeussuojakeinoja ja tehostaa asioiden käsittelyä EU:n oikeussuojadirektiivin mukaiseksi, perustettiin 2007. Työryhmän tavoitteena oli löytää keinot lyhentää markkinaoikeuden käsittelyaikoja hankinta-asioissa perustamishetken yli 14 kuukauden

¹⁰⁸ HE 29/2018 vp., s. 182.

¹⁰⁹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan perusteella EU:n tuomioistuimella on toimivalta ennakkoratkaisun antamiseksi silloin, kun kyseessä on unionin säädöksen tulkinnasta tai pätevydestä.

keskimääräisistä käsittelyajoista enintään kuuteen kuukauteen.¹¹⁰ Vuonna 2015 valmistuneen julkaisun mukaan tavoitteena olisi edelleen kuuden kuukauden ratkaisuaika.¹¹¹

Kuviossa 1 esitetään markkinaoikeuteen saapuneet hankinta-asioihin liittyvät valitukset, hankinta-asioihin annetut ratkaisut sekä keskimääräiset käsittelyajat.¹¹² Kuvion 1 perusteella voidaan todeta, että tilanne on pysynyt melko muuttumattomana viimeisten vuosien aikana.



Kuvio 1. Hankinta-asiat markkinaoikeudessa 2017–2024.

¹¹⁰ Oikeusministeriö, 2010, s. 9 ja s. 26. Hallituksen esityksessä 190/2009 vp., s. 34 todetaan, että tavoitteellinen käsittelyaika hankinta-asiassa olisi 3–6 kuukautta, joka mahdollistaisi reaali-keinojen, eli ensisijaisten oikeussuojakeinojen käyttämisen tehokkaammin.

¹¹¹ Salmela, 2015, s. 29.

¹¹² Markkinaoikeus, 2025b; Halila, 2021, s. 12. Markkinaoikeus julkaisee tilastotietoja ratkaisuistaan vuosittain. Jostain syystä markkinaoikeus ei ole antanut keskimääräisiä käsittelyaikoja vuodelle 2021. Halilan raportissa todetaan, että markkinaoikeuden kuulemistilaisuudessa on saatu käsittelyaika-arvioksi n. 7 kuukautta vuoden 2021 aikana.

Hankinta-asioita on tullut käsiteltäväksi ja niitä on ratkaistu melko tasainen määrä vuositasolla. Myös keskimääräinen ratkaisuaika on vaihdellut verrattain vähän, eikä saapuneiden valitusten tai ratkaistujen asioiden määrä korreloi suoraan keskimääräisen ratkaisuajan kanssa. Kuvaajasta voidaan päätellä, että markkinaoikeuden ratkaisutehokkuus ei ole parantunut otantajaksolla ja ratkaisuaikoihin on vaikuttanut muut seikat kuin asioiden määrä.

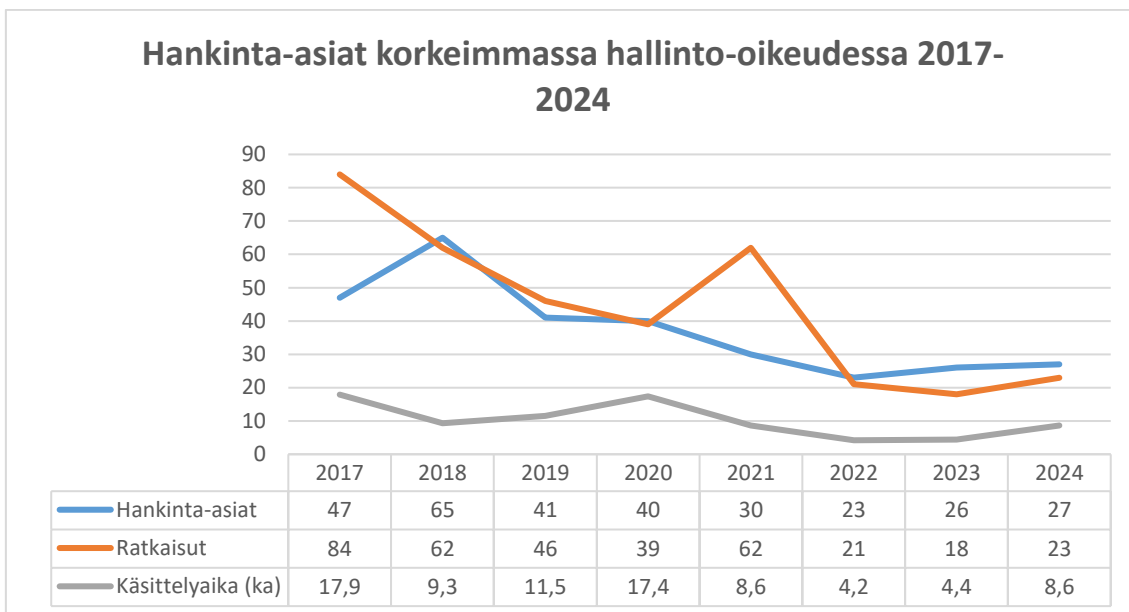
Heikkisen ja Halosen tutkimuksen mukaan markkinaoikeuden todelliset käsittelyajat ovat kuitenkin reilusti pidempiä kuin keskiarvot antavat ymmärtää. Tilastoissa on mukana myös ne tapaukset, jotka poistetaan käsittelystä ennen kuulemisia. Näitä tapauksia on jopa 40 prosenttia kaikista hankinta-asioista markkinaoikeudessa.¹¹³ Asia poistetaan käsittelystä esimerkiksi silloin, kun valitus on saapunut myöhässä, hankintayksikkö on keskeyttänyt hankinnan tai oikaissut hankintapäätöstä. Näissä tapauksissa oikeusturvan tarve poistuu, mutta siitä huolimatta prosessi kuormittaa markkinaoikeuden resursseja.

3.3.2 Korkein hallinto-oikeus

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on saapunut vuosien 2017–2024 aikana keskimäärin 37 hankinta-asiaa ja ratkaisuja on annettu keskimäärin 44 kappaletta vuositasolla. Hankinta-asioiden käsittelyaika on ollut keskimäärin 5,7 kuukautta.¹¹⁴ Kuviosta 2 nähdään käsittelyyn saapuneiden asioiden määrät sekä keskimääräiset käsittelyajat tarkastelujaksolla.

¹¹³ Heikkinen ja Halonen, 2023, s. 8–9.

¹¹⁴ Korkein hallinto-oikeus, 2025b. Tiedot on saatu KHO:n julkaisemisista vuosikertomuksista sekä 21.1.2026 tehdyn tietopyynnön avulla saaduista tiedoista.



Kuvio 2. Hankinta-asiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2017–2024.

Käsittelyyn tulleiden ja ratkaistujen asioiden määrät ovat merkittävästi pienemmät kuin markkinaoikeudessa. Käsittelyajat ovat kuitenkin olleet pitkiä lukuun ottamatta vuosia 2022 ja 2023, jolloin hankinta-asioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat olleet vain hieman yli neljä kuukautta. Lyhyet käsittelyajat kyseisinä vuosina selittynevät käsittelyyn saapuneiden asioiden määrän pienenemisellä edellisiin vuosiin verrattuna sekä KHO:n toiminnan tehostumisella.¹¹⁵

3.3.3 Ennakkoratkaisupyynnöt Euroopan unionin tuomioistuimelle

Korkein hallinto-oikeus on tarkastelujaksolla tehnyt ennakkoratkaisupyynnön Euroopan unionin tuomioistuimelle yhdessä julkiseen hankintaan liittyvässä asiassa (KHO 2019:52, C-328/19) vuonna 2019.¹¹⁶ Kyseisessä hankinnassa oli kyse muun muassa siitä, olisiko kunnan vastuulle annettu joukkoliikennesopimus tullut kilpailuttaa vuoden 2004 hankintadirektiivin perusteella vai voisiko sopimus olla direktiivin soveltamisalan

¹¹⁵ Ks. esim. KHO:n vuosikertomus vuodelta 2023 (s. 6–13), jossa KHO:n presidentti Kari Kuusiniemi toteaa tilanteen olevan historiallisen hyvä juttumäärien suhteen.

¹¹⁶ Korkein hallinto-oikeus, 2025b.

ulkopuolella. Unionin tuomioistuin ratkaisi asian siten, että kyseessä ei ollut hankintasopimus, eli direktiivi ei tullut sovellettavaksi. Asian käsittely kesti unionin tuomioistuimessa 14,2 kuukautta.

Vuonna 2025 KHO on tehnyt yhden ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle asiassa KHO 2025:1336. Asiassa on kyse kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä ja sen osallistumispyynnössä ilmoitetusta hinnan ja laadun arvioinnin vaihteluvälistä, jonka hankintayksikkö oli asettanut välille 30–70 %, jota täsmennetään lopulliseen tarjouspyyntöön. Unionin tuomioistuimelta on pyydetty ennakkoratkaisua siihen, mitä 2014 annetun hankintadirektiivin 67(5) artiklassa tarkoitettu asianmukainen ja kohtuullinen vaihteluväli tarkoittaa. Markkinaoikeus on ratkaissut asian (MAO 442/2023) valittajan hyväksi. Markkinaoikeudessa käsittely kesti noin kuusi kuukautta. Markkinaoikeuden päätöksestä valitettiin KHO:lle, joka antoi asiassa välipäätöksen (2546/2024) 18.9.2024, jossa se kielsi markkinaoikeuden päätöksen täytäntöönpanon uuden tarjouskilpailun järjestämisestä. 13.6.2025 KHO teki ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle, jossa asia on vielä ratkaisematta. Ennakkoratkaisupyyntöön mennessä prosessi KHO:ssa on kestänyt yli kaksi vuotta. Kokonaisuudessaan asian oikeuskäsittely tulee kestämään vähintään kolme vuotta, mikä on hankintayksikön ja alun perin voittaneen yrityksen kannalta kohtuuton aika.¹¹⁷

3.4 Keskeiset tehokkuusongelmat julkisten hankintojen muutoksenhaussa ja niiden korjaamisen vaikutukset oikeusturvaan

3.4.1 Keskeiset tehokkuusongelmat

Keskeisimpänä tehokkuushaasteena nykyisessä käytännössä voisi nostaa käsittelyaikojen pituuden tuomioistuimissa. Kuten edellisessä alaluvussa on kuvattu, käsittelyajat voivat venyä todella pitkiksi, jolloin hankintaprosessi viivästyy. Hankintalain esitöissä on

¹¹⁷ Mikäli hankintayksikkö joutuu kilpailuttamaan hankinnan uudelleen, viivästys tulee olemaan vähintään neljä vuotta alkuperäisestä tavoiteajasta.

tunnistettu haasteeksi erityisesti se, että lainvoimainen päätös voidaan panna toimeen pahimmillaan useiden vuosien kuluttua.¹¹⁸ Tuomioistuimissa, etenkin markkinaoikeudessa, käsittelyaikojen pituutta on selitetty resurssien puutteella sekä sillä, että hankinta-asiat ovat nykyisin laajempia kokonaisuuksia ja siten entistä monimutkaisempia ratkaista.¹¹⁹ Viivästyminen on omiaan aiheuttamaan ongelmia sekä hankintayksikön että tarjoajan toimintaan. Tarjoajalle saattaa aiheutua heikentyneen oikeussuojan lisäksi myös merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.¹²⁰ Pitkät käsittelyajat johtuvat selvitysten mukaan lähinnä resurssipulasta sekä prosessuaalisista haasteista.¹²¹

Hankintalain 150 §:n mukaan hankintaa ei saa panna täytäntöön, mikäli asiasta on valitettu markkinaoikeuteen. Käytännössä tällä tarkoitetaan hankintalain 129 §:n 1 momentissa tarkoitettua odotusaikaa, eli kyseessä on niin sanottu automaattinen suspensio.¹²² Käytännössä täytäntöönpanokiello saattaa aiheuttaa viivästysten lisäksi negatiivisia taloudellisia ja laadullisia vaikutuksia hankintayksikölle erilaisten väliaikaisjärjestelyjen takia. Joissain tapauksissa markkinaoikeus voi myöntää täytäntöönpanoluvan.¹²³

Myös hankintalain tulkinnanvaraisuus¹²⁴ ja sen tuomat veloitteet hankintayksiköille luovat haasteita hankintaprosessiin osallistuville, etenkin hankintayksiköille, jotka

¹¹⁸ HE 108/2016 vp., s. 27.

¹¹⁹ HE 108/2016 vp., s. 15. Ks. myös Halila, 2021, s. 24. Markkinaoikeuden edustajien mukaan hankinnat ovat muuttuneet entistä vaativammiksi, joka työllistää entistä enemmän ja vaatii sitä kautta enemmän resursseja.

¹²⁰ HE 108/2016 vp., s. 27.

¹²¹ Ks. esim. Hankinta-Suomi, 2022, s. 7–8, jossa työryhmä toteaa selvityshenkilön raporttiin viitaten, että markkinaoikeuskäsittelyssä uusien vaatimusten esittäminen sekä runsaslukuiset kuulemiset vastineineen pitkittävät prosessia usein turhaan.

¹²² Hankintalain 129.1 §:n mukainen odotusaika sopimuksen tekemiselle on 14 päivää, joka on sama aika kuin markkinaoikeusvalituksen määräaika.

¹²³ Halonen, 2021, s. 1124.

¹²⁴ Tulkinnanvaraisuutta voidaan havainnollistaa esimerkiksi hankintalain 67 § 1 momentin vaatimuksella ”Tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet on laadittava niin selviksi, että niiden perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.”. On siis hyvin subjektiivista, mikä on lain tarkoittama ”niin selvä”. Oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti todettu (esim. MAO 120/20, MAO 131/21 ja MAO H46/2022), että hankintailmoituksessa ei saa käyttää adjektiiveja, jotka mahdollistavat subjektiivisen tulkinnan. Viime kädessä asia jää tuomioistuimen ratkaistavaksi, joka tyyppillisesti toteaa, että tarjouspyyntö on ollut epäselvä eikä se ole mahdollistanut puolueetonta vertailua.

pyrkivät minimoimaan valitusriskin hankintaa valmistellessa.¹²⁵ Hankintalain esitöissä on todettu hankintojen muuttuneen monimutkaisemmiksi ja samalla todetaan, että hankintalainsäädäntö edellyttää hankintayksiköiltä kattavaa määrittelyä jo hankinnan valmisteluvaiheessa.¹²⁶ Monimutkaiset hankinnat ovat herkempiä valituksille, koska niiden valmistelu on vaativampaa ja virheiden mahdollisuus kasvaa. Kyseessä on välillinen tehokkuusongelma, joka heikentää julkisten hankintojen laatua.¹²⁷

Hankintaoikaisu tuotiin muutoksenhakumenettelyksi vuonna 2010 (321/2010), kun edellistä hankintalakia muutettiin. Muutosta perusteltiin muun muassa sillä, että hankintaoikaisu on kevyempi menettely kuin hallinto- tai kuntalain oikaisuvaatimusmenettely ja hankintayksikkö voisi käyttää hankintaoikaisua myös omasta aloitteestaan.¹²⁸ Hankintaoikaisu on kuitenkin markkinaoikeusvalituksen kanssa rinnakkainen muutoksenhakumenettely, jonka takia hankintaoikaisuvaatimus tehdään usein samalla markkinaoikeusvalituksen kanssa. Hankintaoikaisun tekeminen ei hankintalain 134 §:n 1 momentin mukaan muuta markkinaoikeusvalituksen määräaikaakaan, joten 14 päivän kuluessa on tehtävä molemmat.¹²⁹ Hankintaoikaisun ongelmana on myös se, että hankintayksikkö päättää itse siitä, korjaako se hankintapäätöstä. Tämä ei ole tarjoajan näkökulmasta aidosti tehokas ja puolueeton menettely, vaikka se on sellaiseksi alun perin ajateltu.¹³⁰

¹²⁵ Koiste ja muut, 2023, s. 26, 48. Hankintayksiköt pyrkivät välttämään muutoksenhakuprosessiin joutumista varmistelemalla, että hankintailmoitus olisi mahdollisimman virheetön. Tällainen toimintamalli saattaa heikentää hankintojen laatua ja toisaalta se tekee tarjouspyyntöihin vastaamisen raskaaksi tarjoajille.

¹²⁶ HE 108/2016 vp., s. 15.

¹²⁷ Vaikka tehokkuudella tarkoitetaan tässä kontekstissa julkisten varojen käytön tehokkuutta, on pääteltävissä, että tällainen markkinaoikeuspelko kumpuaa lainsäädännön ongelmakohdista sekä vallitsevasta oikeuskäytännöstä. Kyseessä on ristiriita, joka voitaisiin ratkaista tehokkaammilla oikeudenkäynneillä, jolloin hankintayksikön voisi toteuttaa hankintoja rohkeammin.

¹²⁸ HE 190/2009 vp., s. 29.

¹²⁹ Riippuen hankintayksikön prosesseista, se ei aina ehdi käsittelemään hankintaoikaisuvaatimusta valitusajan puitteissa, jolloin markkinaoikeusvalitus on tehtävä käytännössä ennen hankintayksikön päätöstä hankintaoikaisuvaatimuksesta.

¹³⁰ Ks. kohta 2.2.2. Ks. myös Heikkinen ja muut, 2023, s. 409. Heikkinen ja muut toteavat hankintaoikaisun olevan ongelmallinen luotettavuuden ja tehokkuuden valossa. He nostavat esiin myös mahdolliset mainehaitat, jotka voivat vaikuttaa tuleviin liikesuhteisiin. Hallituksen esityksessä (HE 190/2009 vp., s. 29, 37) hankintaoikaisun tavoitteena oli ketterä virheen korjaaminen ja markkinaoikeusvalitusten vähentäminen.

3.4.2 Ongelmien korjaamisen vaikutukset oikeusturvaan

Ongelmien korjaaminen vaikuttaisi oikeusturvan vaikuttavuuteen positiivisesti. Oikeudenkäynnin tulisi kestää kohtuullisen ajan, jolloin se olisi mahdollisimman oikeudenmukaista osapuolten kannalta.¹³¹ Käytännössä tehokas oikeussuoja mahdollistaisi paremmin puuttumisen hankintapäätökseen ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista ja reaalikeynojen käyttämisen.¹³² Riittävän nopealla oikeudenkäynnillä myös oikeudenkäynnin voittaneelle tarjoajalle voisi tulla tosiasiallinen mahdollisuus hankinnan toteuttamiseen ja hankintayksikön ei tarvitsisi välttämättä turvautua väliaikaisiin järjestelyihin.¹³³

Tehokkuutta on pyritty parantamaan esimerkiksi nostamalla oikeudenkäyntimaksuja.¹³⁴ Oikeudenkäyntimaksujen korottamisen ajateltiin laskevan valitusten määrää ja sitä kautta parantavan tehokkuutta, mutta ei ole todisteita siitä, onko oikeudenkäyntimaksujen korottaminen tosiasiallisesti vähentänyt markkinaoikeusvalitusten määrää.¹³⁵ Myös valituslupajärjestelmän luontia korkeimpaan hallinto-oikeuteen on perusteltu tehokkuusajattelulla¹³⁶, mutta Kaaven ja muiden mukaan tehostamiskeinot ovat samalla vähentäneet vaikuttavuutta.¹³⁷ Oikeusturvan saatavuutta (*access to justice*) on siis heikennetty tehostamistarkoituksessa.

Hankintaoikaisujärjestelmän muuttaminen aidosti puolueettomaksi vaatisi hankintaoikaisuvaatimusten käsittelyä puolueettomassa elimessä. Mikäli prosessista

¹³¹ Halila, 2021, s. 14.

¹³² Halonen, 2015, s. 2; Halila, 2021, s. 33. Hankintalain 153 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä väliaikaisen hankintasopimuksen silloin, kun hankinnan luonne sen vaatii. Joissain tapauksissa väliaikainen sopimus voi kattaa koko hankinnan järjestämisen, jolloin hankintalain 154 §:n 1 momentin 1–3 kohdan reaalikeynojen määrääminen ei tuota tarkoitettua vaikutusta.

¹³³ HE 108/2016 vp., s. 288; Halila, 2021, s. 13. Hallituksen esityksessä todetaan hankintojen liittyvä nopeatempoiseen liiketoimintaan, jolloin muutoksenhakuprosessi vaikuttaa tarjoajan asemaan heikentävästi. Halila viittaa Juho-työryhmän mietintöön, jossa on todettu väliaikaisten järjestelyjen tuovan merkittäviä kustannusvaikutuksia hankintayksikölle.

¹³⁴ Kaave ja muut, 2025, s. 158. Ks. myös Halila, 2021, s. 70.

¹³⁵ Halila, 2021, s. 70–71.

¹³⁶ Halila, 2021, s. 120.

¹³⁷ Kaave ja muut, 2025, s. 159.

saataisiin puolueeton siten, että hankintaoikaisua vaativa asianosainen voisi luottaa oikeudenmukaiseen ratkaisuun, voitaisiin välttää oikeudenkäynti pitkin prosesseineen, jonka lisäksi kustannusvaikutukset olisivat pienemmät. Eri lähteissä on myös tutkittu mahdollisuutta perustaa riippumaton lautakunta, joka käsittelisi ensiasteena hankintavalitukset.¹³⁸ Erillisen lautakunnan perustaminen voisi madaltaa muutoksenhakukynnystä, mikäli kustannukset olisivat maltilliset. Tästä saattaisi seurata jopa valitusten lisääntyminen. Joustavalla ja ketterällä muutoksenhakulautakuntamallilla olisi kuitenkin positiivisia vaikutuksia tarjoajien oikeusturvan toteutumiseen etenkin käsittelynopeuden ja toisaalta reaalikeynojen käytettävyyden kannalta.

Käytännössä muutoksenhakujärjestelmän tehostaminen vaikuttaisi kaikkiin hankinnan osapuoliin positiivisesti. Mikäli käsittelyajat olisivat nopeammat, hankintayksikön ei välttämättä tarvitsisi turvautua väliaikaisiin ratkaisuihin ja tarjoajat voisivat luottaa saavansa oikeudenmukaisen ratkaisun asialleen jopa edullisemmilla kustannuksilla. Hankintayksikön näkökulmasta markkinaoikeuspelko ei välttämättä näyittelisi niin suurta osaa, koska hankinnan toteutus ei aina lykkääntyisi nykymallin tapaan jopa vuosilla. Nopeuttaminen antaisi mahdollisuuden innovaatioiden ja uusien toimintamallien kokeilemiselle matalammalla kynnyksellä. Tarjoajalle tämä näyttäytyisi uusina liiketoiminta- ja kehittämismahdollisuuksina. Pienemmälle yritykselle ketterämpi ja edullisempi riippumaton muutoksenhakujärjestelmä antaisi aidon mahdollisuuden oikeusturvan saamiseksi. Pienellä yrityksellä on harvemmin taloudellisia tai muita resursseja oikeudenkäyntiin, jolloin valituskynnys on korkea.

¹³⁸ Ks. esim. Heikkinen ja muut, 2023, s. 413.

4 Muutoksenhakuprosessin vertailua muihin EU-maihin

EU:n oikeussuojadirektiivi antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa julkisten hankintojen oikeussuojan varmistamiseen. Direktiivin 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on muun muassa toteutettava direktiivin mukainen tehokas ja mahdollisimman nopea muutoksenhakuprosessi, huolehdittava syrjimättömästä kohtelusta sekä varmistettava asianosaisen mahdollisuus hakea muutosta. Edelleen 1 artiklan mukaan jäsenvaltio voi itsenäisesti päättää muutoksenmenettelyissä käytettävistä yksityiskohtaisista säännöistä. Jäsenvaltiolla on oikeus vaatia myös sitä, että muutoksenhaun ensisijainen keino on hankintaviranomaiselta haettava muutos.¹³⁹

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan oikeussuojadirektiivin soveltamista ja julkisten hankintojen muutoksenhakumenettelyjä Tanskassa ja Ruotsissa sekä vertaillaan niitä suomalaiseen malliin. Vertailussa käsitellään erityisesti muutoksenhakukeinoja ja niiden organisatorisia malleja, prosessuaalisia eroja, käsittelyaikoja, taloudellisia seikkoja, asianosaisasemaa sekä automaattista suspensiota.

4.1 Tanskan malli

Tanskassa julkisiin hankintoihin sovelletaan Tanskan hankintalakia (LBK nro 116, 3.2.2025, *Bekendtgørelse af udbudsloven*). Laki implementoi EU:n hankintadirektiivin käytännössä sellaisenaan EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta. Muihin hankintoihin sovelletaan erillissäädöksiä.¹⁴⁰

¹³⁹ Suomessa ensisijainen muutoksenhakukeino olisi hankintaoikaisu hankintayksiköltä. Tällainen menettely aiheuttaisi todennäköisesti lisää viivästyksiä muutoksenhakuprosessiin, mikäli hankintaoikaisusta tehtävästä ratkaisusta voisi valittaa edelleen markkinaoikeuteen. Nykyisin muutoksenhakuajat kuluvat päällekkäin.

¹⁴⁰ HE 108/2016 vp., s. 9. Tanskassa säädettyjen puitelakien puitteissa direktiivit tulevat voimaan sellaisinaan. EU-kynnysarvot alittaviin hankintoihin ja direktiivin liitteen II (B) rakennusurakkahankintoihin sovelletaan erillissäädöksiä.

Tanska on toteuttanut julkisten hankintojen muutoksenhakumenettelyn perustamalla riippumattoman valituslautakunnan (*Klagenævnet for Udbud*), joka käsittelee ensiasteena Tanskan hankinta-asioiden muutoksenhakua. Tanskassa valituslautakunnasta säädetään Tanskan julkisten hankintojen valituslautakunnasta annetulla lailla (LBK nro 448, 8.5.2025, lautakuntalaki), jota täydentää annettu julkisten hankintojen valituslautakunnasta annettu asetus (BEK nro 887, 11.8.2011, täydennetty asetuksella BEK nro 178, 11.2.2016). Valituslautakunta koostuu lainoppineista tuomareista sekä eri aloilla toimivista asiantuntijajäsenistä. Lautakunta käsittelee julkisista hankinnoista tehtyjä valituksia ja antaa niistä ratkaisunsa.¹⁴¹

Tanskan lautakuntalain 3 §:n mukaan päätöksen tiedoksiannosta alkaa 10 vuorokauden odotusaika. Odotusaika perustuu oikeussuojadirektiivin 2 a artiklan 2 kohtaan. Valitus, joka on tehty odotusajan sisällä, saa Tanskan hankintalain 12 §:n 2 momentin mukaan automaattisen suspension, eli sopimusta ei saa tehdä ennen kuin lautakunta on antanut päätöksensä.¹⁴² Tanskan valituslautakuntakäsittelylle ei ole asetettu lakisääteistä yleistä määräaika.¹⁴³ Lykkäävä vaikutus voidaan myöntää vain erityisistä syistä¹⁴⁴ ja lain 12 §:n 3 momentin mukaan lautakunnan on annettava alustava päätös täytäntöönpanoasiaan 30 päivän kuluessa valituksen saapumisesta. Valituslautakunnan päätöksestä voi Tanskan lautakuntalain 8 §:n mukaan valittaa toimivaltaiseen tuomioistuimeen 8 viikon kuluessa lautakunnan päätöksen tiedoksiannosta.

Tanskan lautakuntalain 6 §:ssä säädetään asianosaisista. Pykälän mukaan valituksen voi tehdä jokainen, jolla on oikeudellinen intressi asiaan¹⁴⁵, Tanskan kilpailu- ja

¹⁴¹ Naevneneshus, 2025a, s. 4–7.

¹⁴² Ks. muut määräajat Tanskan lautakuntalain 7 §, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/448#id03eb9c6a-69c9-47e7-b668-9d837256a2cc>.

¹⁴³ Heikkinen ja muut, 2023, s. 400.

¹⁴⁴ Naevneneshus, 2025a, s. 7–8. Vakiintuneen käytännön perusteella täytäntöönpanokiello myönnetään silloin, kun valitus on alustavan tarkastelun mukaan perusteltu, asia on kiireellinen siten, että täytäntöönpanokiellon myöntäminen on välttämätöntä sekä silloin, kun valittajan etu suspension myöntämiselle on suurempi kuin vastaajan etu päinvastaiseen.

¹⁴⁵ Naevneneshus, 2025a, s. 11. Oikeudellinen intressi voi olla myös muu taho kuin tarjouskilpailuun osallistunut. Esimerkkinä yritys, joka olisi voinut osallistua tarjouskilpailuun.

kuluttajaviranomainen sekä sellaiset tahot, joille asiasta vastaava ministeri¹⁴⁶ on myöntänyt valitusoikeuden. Valitusoikeus on myönnetty asetuksen BEK nro 887 liitteen nojalla lukuisille organisaatioille ja järjestöille.¹⁴⁷

Valituksen tekemiselle on annettu lakisääteiset kelpoisuusehdot, jotka on esitetty lautakuntalain 6–7 ja 10 §:ssä ja siihen liittyvän asetuksen 4–5 §:ssä. Valituslautakunta tarkistaa aina, että muodolliset vaatimukset täyttyvät.¹⁴⁸ Valituksessa on mainittava, mikäli valitus on tehty lautakuntalain 3 §:ssä tarkoitetun odotusajan sisällä tai valitusta ei ole tehty odotusajan sisällä ja asialle on pyydetty täytäntöönpanokieltoa lautakuntalain 12.1 §:n perusteella. Valitus on tehtävä kirjallisesti ja valituksen tekemisestä peritään EU-hankintojen osalta 20 000 Tanskan kruunun maksu ja muiden Tanskan hankintalakiin perustuvien hankintojen osalta 10 000 Tanskan kruunun maksu. Asetuksen BEK nro 887 5 §:n 4 momentin mukaan maksu palautetaan, mikäli valitus hylätään. Pykälän 5 momentin mukaan valitus hylätään, mikäli maksua ei suoriteta annetussa ajassa.¹⁴⁹

Valituslautakunnan prosessi noudattelee melko pitkälti markkinaoikeuden prosessia.¹⁵⁰ Käsittely on lähtökohtaisesti kirjallista ja suullisia käsittelyjä pidetään hyvin harvoin.¹⁵¹ Ratkaisussaan valituslautakunta voi määrätä lautakuntalain 5 luvussa säädettyjä seuraamuksia. Seuraamuksia ovat hankintamenettelyn tai siihen liittyvän päätöksen keskeyttäminen, hankintamenettelyn tai siihen liittyvän päätöksen kumoaminen tai peruuttaminen, sopimuksen julistaminen pätemättömäksi, vaihtoehtoisen seuraamuksen määrääminen hankintayksikölle, rikosilmoituksen tekeminen poliisille

¹⁴⁶ Lainsäädännössä (lautakuntalain 6.1 §:n 3 kohta) puhutaan elinkeino- ja kasvuministeristä.

¹⁴⁷ Ks. täydellinen lista: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2011/887>. Lautakuntalain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan valitusoikeus on myös jäsenvaltioiden vastaavat organisaatiot.

¹⁴⁸ Naevneneshus, 2025a, s. 10. Valituslautakunta antaa myös opastusta valitusten tekemiseen etenkin sellaisille tahoille, joilla ei ole lainoppinutta avustajaa. Tämä mahdollistaa valittamisen myös pienille yrityksille, joilla ei ole taloudellisia resursseja ammattilaisen palkkaamiseksi.

¹⁴⁹ Naevneneshus, 2025a, s. 10–11. 20 000 DKK = n. 2700 €. Asetuksen BEK nro 887 5 §:n 4 momentin mukainen maksun palautus silloin, kun valitus hylätään, tekee valittamisesta melko riskitöntä taloudellisesta näkökulmasta.

¹⁵⁰ Ks. tämän tutkielman luku 3.1.

¹⁵¹ Naevneneshus, 2025a, s. 13.

sakon määräämistä varten sekä vahingonkorvausmaksun asettaminen hankintayksikölle.¹⁵² Valituslautakunta voi päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta vastapuolelle. Oikeudenkäyntikulut voivat tietyn poikkeuksen ollen enintään 75 000 Tanskan kruunua.¹⁵³

Valituslautakunnalle tehtyjen valitusten määrä on laskenut tasaisesti vuodesta 2020 lähtien, jolloin valituksia tehtiin 117 kappaletta. Vuonna 2024 valituksia tehtiin yhteensä 66 kappaletta. Valituslautakunnan keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2024 oli n. 5,1 kuukautta valituksen vastaanottamisesta sen ratkaisuun ja 56 prosenttia tapauksista ratkaistiin kolmen kuukauden kuluessa valituksen saapumisesta. Vuonna 2024 tapauksia käsiteltiin 73 kappaletta, joista 12 kappaletta jätettiin käsittelemättä, 16 vedettiin pois kesken prosessin, 17 valitusta vedettiin pois sen jälkeen, kun valituslautakunta oli antanut päätöksen täytäntöönpanokiellosta, yksi valitus ratkaistiin asettamalla vahingonkorvaus ja 27 asiassa annettiin ratkaisu. On huomioitavaa, että näistä 27 asiaratkaisusta kolmeen annettiin päätös välittömästi niiden saavuttua. Jatkovalitus tuomioistuimeen on vuonna 2024 tehty vain yhdestä asiasta.¹⁵⁴

Vuoden 2025 viimeisellä neljänneksellä valituslautakunnan keskimääräinen käsittelyaika on ollut hankinta-asioissa 3,4 kuukautta. Tanskassa lautakunnat käsittelevät enemmän asioita kuin niille saapuu, joten tilanne on siinä mielessä hyvä.¹⁵⁵

¹⁵² Naevneneshus, 2025a, s. 8–10.

¹⁵³ Naevneneshus, 2025a, s. 14. Suurempi summa edellyttää erityisiä olosuhteita.

¹⁵⁴ Naevneneshus, 2025a, s. 37–44. Vuonna 2024 laskentamenetelmää muutettiin läpinäkyvämmäksi, joten se ei ole suoraan verrannollinen aiempiin vuosiin. Valituksia on jätetty käsittelemättä maksamattomien maksujen ja määräajan ylittymisen lisäksi myös siksi, että vaatimukset ovat olleet aiheettomia.

¹⁵⁵ Naevneneshus, 2025b.

4.2 Ruotsin malli

Ruotsissa julkisista hankinnoista säädellään Ruotsin hankintalain (2016:1145, *Lag om offentlig upphandling*).¹⁵⁶ Ruotsissa julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmä on hajautettu eri hallinto-oikeuksiin, mikä on poikkeava tapa esimerkiksi Suomeen ja Tanskaan verrattuna. Julkisten hankintojen muutoksenhaun ensiaste Ruotsin hankintalain 20 luvun 5 §:n mukaan on hankintaviranomaisen kotipaikan mukaisen tuomiopiirin hallinto-oikeus. Hallinto-oikeuden prosessista säädetään Ruotsin hallintomenettelylaissa (1971:291, *förvaltningsprocesslag*), jota sovelletaan hallinto-oikeudessa, kamarioikeudessa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ruotsin hallintomenettelylain 3–6 §:ssä säädetään valituksen muutoseikoista. Lain 9 §:n mukaan menettely on kirjallinen, ellei suulliseen käsittelyyn ole erityistä syytä. Hankintalain 20 luvun 5b §:n mukaan valittaja voi toimittaa hallinto-oikeudelle vaatimuksensa ja perusteensa kolmen viikon ajan valituksen jättämisestä.¹⁵⁷

Ruotsin hankintalain 20 luvun 5a §:n mukaan hankinta-asiat käsitellään viipymättä. Kyseinen pykälä on lisätty Ruotsin hankintalakiin vuonna 2022 ja sitä on perusteltu muun muassa sillä, että nopeusvaatimus hyödyttäisi etenkin pieniä ja keskisuuria toimittajia, joilla on rajalliset resurssit ja taloudelliset valmiudet oikeudenkäyntiin ja sillä, että pitkittynyt prosessi voi vaikuttaa myös kansalaisten tarpeiden täyttämiseen.¹⁵⁸ Saman pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden ratkaisusta voi valittaa kamarioikeuteen (*kammarrätten*), mikäli valituslupa myönnetään. Kamarioikeuden päätöksestä voi hakea valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Toisin kuin Suomessa, Ruotsissa hankintalaki ei koske käyttöoikeussopimuksia. Käyttöoikeussopimuksille on oma lakinsa (laki käyttöoikeussopimusten hankinnasta 2016:1147). Samoin Ruotsissa on vastaavasti erilliset lait puolustus- ja turvallisuushankinnoille sekä yleishyödyllisille aloille (vrt. erityisalojen hankintalaki Suomessa).

¹⁵⁷ Ks. Myöhänen, 2022, s. 94. Preklusion tarkoituksena on tehostaa prosessia ja estää vaatimusten ja perusteiden hallitsematon kasvaminen prosessin edetessä. Myöhemmin esitettyjä vaatimuksia tai perusteita ei oteta huomioon ratkaisua tehtäessä.

¹⁵⁸ Regeringens proposition 2021/22:120, s. 31–32.

¹⁵⁹ Högsta förvaltningsdomstolen, 2023. Ruotsin korkein hallinto-oikeus käsittelee vain murto-osan saapuneista valituslupahakemuksista. Valituslupia haetaan vuositasolla n. 7000 kappaletta, joista vain 1–2 prosentille myönnetään valituslupa. Keskeisenä kriteerinä valitusluvan myöntämiselle pidetään ennakkotapausarvoa.

Ruotsissa sovelletaan oikeussuojadirektiivin mukaista 10 päivän odotusaikaa hankintasopimuksen tekemiselle, joka on samalla Ruotsin hankintalain 20 luvun 11–12 §:n mukaan valitusaika hallinto-oikeudelle sekä lain 11 §:ssä tarkoitetussa uudelleentarkastelussa tai 12 §:n tarkoittamassa hankinnan peruuttamisessa. Laskenta alkaa hankintapäätöksen tiedoksiannosta.¹⁶⁰ Valitus aiheuttaa Ruotsin hankintalain 8 §:n perusteella automaattisen suspension sopimuksen tekemiselle hallinto-oikeuden käsittelyn ajaksi, ellei tuomioistuin muuta päättä. Lain 9 §:n mukaan silloin, kun automaattinen suspensio ei ole voimassa, tuomioistuin voi asettaa täytäntöönpanokiellon väliaikaisesti, kunnes muuta päätetään.¹⁶¹

Ruotsissa hallinto-oikeus voi hankintalain 20 luvun 6 §:n perusteella kumota hankintapäätöksen ja määrätä päätöksen korjaamisen taikka hankintamenettelyn käynnistämisen uudelleen, mikäli hankintasopimusta ei ole allekirjoitettu. Lain 20 luvun 13–15 §:n mukaan tehty sopimus voidaan julistaa pätemättömäksi. Hankintalain 20 luvun 20 §:n mukainen vahingonkorvauskanne on 21 §:n mukaan nostettava yleisessä tuomioistuimessa. Lisäksi Ruotsin kilpailuviranomainen voi päättää hankintavirhemaksusta hankintalain 20 luvun 6 §:n mukaisesti, mikäli hallinto-oikeus on päättänyt, että lainvastaisesti tehty hankintasopimus voidaan pitää voimassa. Lain 20 luvun 7 §:n mukainen hankintamaksu voidaan langettaa silloin, kun hankintayksikkö on tehnyt laittoman suorahankinnan. Maksu voi lain 20 luvun 9 §:n mukaan olla 10 000–20 000 000 Ruotsin kruunua, kuitenkin enintään 10 prosenttia hankinnan arvosta.

¹⁶⁰ 10 päivän aika sähköisessä tiedoksiannossa. Muulla tavoin annetussa tiedoksiannossa valitusaika on 15 päivää.

¹⁶¹ Tällaisessa tilanteessa on käytettävä kokonaisharkintaa päätöksestä aiheutuvan vahingon ja yleisten etujen punninnassa.

Valittaminen hallinto-oikeudelle on Ruotsissa maksutonta.¹⁶² Lähtökohtaisesti kukin osapuoli vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.¹⁶³ Ruotsin hallintomenettelylaissa tai hankintalaissa ei ole säädetty oikeudenkäyntikuluista.

Ruotsin hankintalain 20 luvun 4 §:n mukaan toimittaja on asianosainen silloin, kun se katsoo kärsineensä tai voi kärsiä vahinkoa. Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (HFD 2022 ref 4 i och ii) tuomioistuin toteaa, että asianosaisuutta ja siten oikeutta hakea muutosta hankintaan tulee arvioida toimittajan aktiivisuuden perusteella. Toimittaja, joka katsoo tarjouspyynnön tai muun hankinta-asiakirjan olleen epäselvä, sen on toimittava proaktiivisesti puuttuakseen tilanteeseen. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi esittämällä kysymyksiä hankintayksikölle tarjouskilpailun aikana. Mikäli toimittaja ei ole aktiivinen tarjouskilpailun aikana ja odottaa hankintapäätöksen tekemistä, ei voida katsoa, että toimittajalle on aiheutunut tai olisi voinut aiheutua vahinkoa siten kuin Ruotsin hankintalain 20 luvun 6 §:ssä tarkoitetaan.

Ruotsin hajautetussa järjestelmässä tuomioistuinkäsittelyjen kestot vaihtelevat hieman tuomioistuimittain. Hallinto-oikeudet arvioivat julkisiin hankintoihin liittyvien asioiden ratkaisujen valmistuvan 1–4 kuukaudessa.¹⁶⁴ Ruotsin kansallinen julkisten hankintojen virasto (*Upphandlingsmyndigheten*) kerää tilastoja hankintoihin liittyvien käsittelyjen määrästä ja kestoista. Viraston keräämien tilastojen mukaan hankinta-asioiden käsittely hallinto-oikeuksissa on vuonna 2024 kestänyt lähes kaksi kuukautta. Aika on lyhentynyt edelliseen vuoteen verrattuna muutamalla päivällä. Kamarioikeuksissa käsittelyaika on ollut hankinta-asioissa 4,5 kuukautta, joka sekin on lähes kuukauden lyhyempi aika edelliseen vuoteen verrattuna. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat vuonna 2024 olleet keskimäärin 8 kuukautta, joka on 1,5 kuukautta vähemmän kuin edellisenä

¹⁶² Sveriges Domstolar, 2021a.

¹⁶³ Upphandlingsmyndigheten, 2025a. Osapuolet vastaavat itse prosessiin ja oikeudelliseen edustajaansa liittyvät kustannukset.

¹⁶⁴ Sveriges Domstolar, 2021b. Kaikki hallinto-oikeudet antavat arvionsa yleisimmissä asioissa. Jönköpingin hallinto-oikeus ei ole antanut arviotaan julkisten hankintojen käsittelyajoista.

vuonna. Vuoden 2024 aikana hankinta-asioista tehtiin yhteensä 3839 valitusta kaikissa oikeusasteissa.¹⁶⁵

4.3 Vertailevaa arviointia

Suomen muutoksenhakujärjestelmä eroaa monella tavalla vertailumaista. Esitetyn perusteella voidaan todeta kaikkien vertailumaiden noudattavan EU:n oikeussuojadirektiiviä, mutta kansalliset implementointitavat eroavat toisistaan. Kaikissa vertailumaissa säädetään oikeussuojadirektiivin 2 a artiklan mukaisesta vähintään 10 päivän odotusajasta hankintasopimuksen tekemiselle¹⁶⁶ sekä riippumattomasta muutoksenhakuelimestä. Näillä säädöksillä pyritään takaamaan oikeusturvan riittävä taso.

Vaikka direktiivin vaatimukset täyttyvät, erot ovat merkittäviä esimerkiksi tehokkuusnäkökulmasta ja organisatorisesti. Lisäksi merkittäviä eroja on vertailumaissa noudatettavissa oikeudenkäyntimaksuissa ja oikeudenkäynnistä aiheutuissa kuluissa ja niiden jakautumisessa osapuolten kesken. Myös valitusten määrän suhde keskimääräiseen ratkaisuaikaan on huomionarvoista. Vertailussa tulee tarkastella valitusten keskimääräisten ratkaisuaikojen lisäksi ratkaisutehokkuutta siitä näkökulmasta, että tietyt ratkaisut syntyvät joissain tapauksissa hyvin nopeasti, kun toisissa tapauksissa ratkaisun antaminen voi kestää huomattavan pitkään. Oikeusturvan ja käytännön kannalta kaikissa maissa on omat erityispiirteensä, jotka ovat perusteltuja sujuvuuden kannalta.

¹⁶⁵ Upphandlingsmyndigheten, 2025b. Hallinto-oikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika asiaperusteisesti käsitellyillä hankinta-asioille on ollut n. 3 kuukautta ja käsittelystä poistetuille asioille n. 2 viikkoa.

¹⁶⁶ Suomessa hankintalain 129 §:n mukaan 14 päivää.

Taulukko 1. Vertailumaiden muutoksenhakujärjestelmät.

	SUOMI	TANSKA	RUOTSI
Ensisijainen muutoksenhakuelin	Markkinaoikeus	Valituslautakunta	Hallinto-oikeus
Organisaatiomalli	Keskitetty erityistuomioistuin	Keskitetty asiantuntijaelin	Hajautettu hallintotuomioistuin
Valitusten määrä (2024)	401	66	3839
Keskimääräinen käsittelyaika 1. asteessa (kk)	6,4	5,1	4,5
Oikeudenkäyntimaksu	2440–7300 euroa	n. 1350–2700 euroa	Maksuton
Oikeudenkäyntikulut	Pääsääntöisesti hävinnyt osapuoli korvaa kulut.	Osapuolet voivat joutua lautakunnan päätöksellä korvaamaan toisen kuluja tiettyyn rajaan saakka.	Osapuolet vastaavat omista kuluistaan.
Asianosaisuus	Tiukka raja. Edellyttää välitöntä intressiä.	Tarjoajien lisäksi myös tietyt järjestöt voivat valittaa.	Vahinkoperustainen. Edellyttää valittajalta proaktiivisuutta.
Automaattinen suspensio (odotus-/valitusaika)	14 päivää (täytäntöönpano-kielto koko oikeuskäsittelyn ajan)	10 päivää (päätös täytäntöönpano-kiellosta 30 päivän sisällä)	10 päivää (täytäntöönpano-kielto koko oikeuskäsittelyn ajan)
Jatkovalitusreitti	Korkein hallinto-oikeus, Vaatii valitusluvan.	Yleinen tuomioistuinjärjestelmä	Kamarioikeus, korkein hallinto-oikeus, Vaatii valitusluvan.

Suomessa ja Tanskassa muutoksenhakuelimet toimivat keskitetyssä mallissa, eli kaikki julkisiin hankintoihin liittyvät valitukset osoitetaan samalle elimelle. Keskitettyä mallia on perusteltu esimerkiksi julkisiin hankinta-asioihin liittyvien hallintolainkäytön erityispiirteiden takia sekä siltä kannalta, että hankinta-asioiden käsittely vaatii erityistä asiantuntemusta. Lisäksi on katsottu, että hallinto-oikeuksissa tuskin pystyttäisiin takaamaan prosessin tehokkuutta markkinaoikeutta paremmin.¹⁶⁷ Keskitetyssä muutoksenhakuelimessä saattaa olla parempi lainopillinen asiantuntemus tiettyyn

¹⁶⁷ Halila, 2021, s. 55–56.

erityisalaan, kuten julkisiin hankintoihin, jolloin oikeusvarmuus on parempaa. Komission tiedonanto tukee tätä teoriaa.¹⁶⁸ Toisaalta keskitetty järjestelmä saattaa muodostua prosessuaaliseksi pullonkaulaksi, kuten taulukossa esitetyistä käsittelyajoista suhteessa tehtyihin valituksiin voidaan todeta. Ruotsissa tehtyjen valitusten määrä on lähes kymmenkertainen suhteessa Suomessa tehtyihin valituksiin, ja siitä huolimatta käsittelyajat ovat keskimäärin lähes kaksi kuukautta lyhyemmät.

Valitusten määrä vaihtelee maittain huomattavasti. Valitusten määriin vaikuttavat taulukon perusteella oikeudenkäyntimaksun suuruus ja taloudellinen riski valittajalle. Ruotsin maksuton oikeudenkäynti¹⁶⁹ ja osapuolten vastuu omista kuluistaan madaltaa kynnystä valituksen tekemiselle. Tanskassa maksu peritään, mutta se palautetaan silloin, jos valitus hylätään. Suomessa on vertailumaista korkeimmat kustannukset valituksen tekemiselle. Korkeista maksuista huolimatta Suomessa tehdään huomattavasti enemmän valituksia hankinta-asioista kuin Tanskassa.

Suomen hankintalainsäädännön mukaan hankintasopimusta ei saa tehdä ennen kuin päätös on lainvoimainen.¹⁷⁰ Automaattinen suspensio kestää koko oikeuskäsittelyn ajan Suomessa ja Ruotsissa. Tämä aiheuttaa merkittävää viivästystä hankinnan toteutukseen, koska sopimusta ei voida panna täytäntöön ennen kuin hankintapäätös on lainvoimainen.¹⁷¹ Tanskassa valitus, joka on tehty 10 päivän odotusajan sisällä, aiheuttaa automaattisen suspension. Alustava päätös täytäntöönpanoasiaan on annettava 30 päivän sisällä, ja täytäntöönpanokielto jatkuu harvemmin sitä pidempään.¹⁷² Suomalaisessa mallissa täytäntöönpanokielto aiheuttaa riskin, jossa nykyinen toimittaja häviää tarjouskilpailun

¹⁶⁸ Euroopan komissio, 2025, s. 77. Tiedonannon perusteella yritysten käsitys julkisten hankintojen ensimmäisen muutoksenhakuasteen riippumattomuudesta on Suomessa Euroopan kärkitasoa.

¹⁶⁹ Maksuttomalla oikeudenkäynnillä tarkoitetaan tässä tuomioistuimen veloittamia maksuja. Muita kuluja, kuten asiamies, saattaa valittajalle silti muodostua.

¹⁷⁰ Pois lukien silloin, kun markkinaoikeus sallii täytäntöönpanon hankintalain 151 §:n mukaisella väliaikaisella päätöksellä.

¹⁷¹ Ks. s. 42–43.

¹⁷² Ks. esim. Heikkinen ja muut, 2023, s. 406.

ja valittaa siitä syystä, että se luottaa saavansa väliaikaisen hankintasopimuksen markkinaoikeuskäsittelyn ajaksi.¹⁷³

Asianosaisasemat vaihtelevat myös vertailumaiden osalta. Suomessa on melko tiukka tulkinta asianosaisuudelle. Asianosainen on tarjouskilpailuun osallistunut tai taho, joka ei ole voinut osallistua tarjouskilpailuun liian tiukkojen ehtojen takia.¹⁷⁴ Ruotsissa asianosaisasemaan pääseminen edellyttää proaktiivista toimintaa esimerkiksi tarjouskilpailun kysymys- ja vastausvaiheessa. Tanskassa muutosta voi hakea asianosaisten lisäksi myös tietyt järjestöt.

Jatkovalitusreitit ovat niin ikään erilaisia jokaisessa vertailumaassa. Suomessa markkinaoikeuden päätöksestä voi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka on viimeinen oikeusaste julkisissa hankinnoissa. Ruotsissa hallinto-oikeuden päätöksestä voi valitusluvalla valittaa kamarioikeuteen, josta edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tanskan malli eroaa siten, että valituslautakunnan päätöksestä valitetaan suoraan yleiseen tuomioistuimeen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Suomen järjestelmässä panostetaan oikeusvarmuuteen prosessuaalisen tehokkuuden kustannuksella. Valituksia tehdään suhteessa runsaasti, vaikka taloudellinen kynnyks on vertailumaiden korkein. Korkea taloudellinen riski saattaa vaikuttaa pienempien toimijoiden *access to justice* -oikeuteen. Lisäksi Suomessa valitusta voidaan käyttää taktisesti prosessin aiheuttaman automaattisen suspension takia. Ruotsin hajautetussa mallissa valitusten määrä on moninkertainen vertailumaihin verrattuna, mutta käsittelyajat ovat siitä huolimatta lyhyempiä. Ruotsin mallissa taloudellinen riski on pienempi, koska valituksen tekeminen on maksutonta ja osapuolet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Tanskassa valituksia tehdään määrällisesti vähän ja päätöksiä tehdään välillä todella nopeasti,

¹⁷³ Riski on todellinen esimerkiksi silloin, kun kyse on hankintayksikölle kriittisestä palvelusta ja jolla on aikataulupaineet. Tällöin on usein tarkoituksenmukaista tehdä hankintasopimus nykyisen toimittajan kanssa.

¹⁷⁴ HE 108/2016 vp., s. 237.

vaikka keskimääräinen aika onkin pidempi kuin Ruotsissa. Asianosaisasemassa ei ole merkittäviä eroja, joskin Tanskassa valituksen voi tehdä myös tietyt järjestöt.

5 Tehokkuuden parantaminen Suomessa ja vaihtoehtoiset muutoksenhakumenetelmät

Edellisessä kappaleessa tehdyn vertailun perusteella Suomessa on tehostamisen tarvetta julkisiin hankintoihin liittyvässä muutoksenhakuprosessissa, kun verrataan prosessin läpimenoaikoja vertailumaihin. Voidaan todeta, että oikeussuojadirektiivin tarkoittama tehokkuusvaatimus ei toteudu direktiivin tarkoittamalla tavalla.¹⁷⁵ Unionin tuomioistuin on linjannut tehokkaan oikeussuojan periaatetta ratkaisussaan C-432/05. Kyseisen ratkaisun 43 kohdan mukaan menettelysäännöt eivät saa olla sellaisia, että ne muodostavat oikeuksien käyttämisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.¹⁷⁶ Reaalikeinojen käyttäminen esimerkiksi laittomissa suorahankinnoissa voi olla mahdotonta, koska hankintapäätöstä ei voida kumota tai muuttaa enää hankintasopimuksen tekemisen jälkeen.¹⁷⁷ Haasteet kulminoituvat prosessin hitauden ja oikeusturvan saatavuuden väliseen ristiriitaan, jonka poistamiseksi on useissa aiemmissa tutkimuksissa esitetty erilaisia ratkaisukeinoja. Vuonna 2010 julkaistussa mietinnössä tehottomuuden on katsottu johtuvan markkinaoikeuden resurssipulasta.¹⁷⁸ Edelleen vuonna 2021 julkaistun selvityshenkilön raportin mukaan markkinaoikeuden resurssit ovat riittämättömät.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Oikeussuojadirektiivin 1 artiklan 1 kohta "[...] hankintaviranomaisen päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti [...]". Vrt. Halilan raportti (2021, s. 45), jossa todetaan, että kohtuullisen keston vaatimukset täyttyvät markkinaoikeudessa, kun sitä verrataan muiden hallintotuomioistuinten ratkaisuaikoihin. Halila toteaa myös, että tutkimatta jättämiset ja hankintalain 134 §:ssä tarkoitetun hankintaohjauksen perusteella tehdyt ratkaisut annetaan nopeasti. Esimerkiksi tuoreessa ratkaisussaan (MAO 73/2026) markkinaoikeudelle tehty valitus on peruutettu 12.12.2025 ja ratkaisu on tehty yli 2 kuukautta myöhemmin 19.2.2026, joka on asian yksinkertaisuuteen nähden kohtuuton aika. On kuitenkin todettava, että markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka on erikoistunut mm. hankinta-asioihin, jolloin erityisosaamisen tulisi näkyä myös toiminnan tehokkuudessa.

¹⁷⁶ Asiassa oli kyse oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojaan ja tehokkuusperiaatteen tulkintaa.

¹⁷⁷ Halonen, 2015, s. 2. Kun hankintasopimus on allekirjoitettu, hankintapäätöstä ei voi enää muuttaa.

¹⁷⁸ Oikeusministeriö, 2010, s. 33–34.

¹⁷⁹ Halila, 2021, s. 118–119. Ks. myös Halonen, 2021, s. 1127–1128, jossa todetaan resurssien lisäämisen olevan todennäköisesti paras ratkaisu tehokkuuden lisäämiseksi. Myös Salmela (2015, s. 30–32) on esittänyt resurssien parantamista keventämällä ratkaisukokoonpanoja.

Tehokkuuden parantamiseksi on esitetty myös useita muita keinoja, kuten vaihtoehtoisen toimielimen perustaminen¹⁸⁰, esittelijäjärjestelmän käyttäminen¹⁸¹ tai markkinaoikeudelle asetettavat sitovat määräajat.¹⁸² Nämä esitykset eivät ole kuitenkaan johtaneet toimintamallien muutoksiin.

5.1 Prosessien tehostaminen markkinaoikeudessa

Lähtökohtaisesti ajallista tehokkuutta markkinaoikeudessa voidaan parantaa lisäämällä resursseja suhteessa muuttuvaan toimintaympäristöön. Halilan mukaan hankintojen monimutkaistuminen on asettanut haasteita markkinaoikeuden tehokkuudelle.¹⁸³

On kuitenkin huomioitava, että suurehko osa markkinaoikeuteen saapuvista valituksista koskee hankintamenettelyssä tapahtuneita hankintalain vastaisia virheitä, joiden selvittäminen ei vaadi substanssiosaamista, vaan hankintalain tulkintaa.¹⁸⁴ Toisaalta on arvioitava, onko resurssien käyttö perusteltua esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, jotka eivät vaadi tulkintaa. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi myöhästyneet valitukset, joita markkinaoikeus ei ota tutkittavakseen. Esimerkkinä voidaan tarkastella päätöksiä MAO 742/2025, MAO 640/2025 sekä MAO 713/2025, joissa valitus on saapunut myöhässä tai poistettu käsittelystä. Näistä myöhässä saapuneita valituksia on käsitelty kolmen tuomarin kokoonpanossa ja käsittelystä poistamistakin kahden tuomarin kokoonpanossa. Näiden sinänsä yksinkertaisten asioiden ratkaisuisa on kestänyt useita kuukausia, ja

¹⁸⁰ Euroopan komission kertomuksen (2017, 5. kohdan iii alakohta) mukaan hallinnolliset muutoksenhakuelimet antavat ratkaisunsa tyypillisesti nopeammin ja ratkaisut ovat myös tasokkaampia. Vrt. Halilan (2021, s. 59), päätelmä, jossa lautakuntatyypillisen hallinnollisen muutoksenhakuelimen perustaminen ei ole nykyolinsäädännön puitteissa perusteltua. Sen sijaan Heikkinen ja muut (2023, s. 406–408) toteavat, että lautakuntamallinen muutoksenhakuelin vaikuttaisi olevan tehokkaampi nykyisiin muutoksenhakukeinoihin verrattuna.

¹⁸¹ Halila, 2021, s. 118. Kuten Halila itsekin toteaa, esittelijäjärjestelmä ei ratkaise perusongelmaa, joka on resurssipula. Samaan päätelmään on tullut myös Hankinta-Suomen työryhmä raportissaan (2022, s. 15), joka käsittelee Halilan selvitystä julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostamisesta. Sen sijaan työryhmä näkee, että esittelijäjärjestelmä voisi jopa pitkittää prosessia.

¹⁸² Esim. Salmela, 2015, s. 26–30. Salmela kuitenkin toteaa, että Suomessa ei voitaisi soveltaa muiden EU-maiden tapaan hyvin lyhyttä määräaika, jotta käsittelyprosessia ei jouduttaisi uudistamaan kokonaan. Halilan (2021, s. 83) mukaan määräaika sääntelylle ei ole perusteita riippumattoman ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta taikka julkisiin hankintoihin liittyvien erityispiirteiden kannalta.

¹⁸³ Halila, 2021, s. 119.

¹⁸⁴ Huomio perustuu kirjoittajan tekemään otantaan markkinaoikeuden ratkaisukäytännöstä.

hankintayksikkö on joutunut odottamaan hankintasopimuksen allekirjoittamisen kanssa sekä mahdollisesti joutunut myös turvautumaan väliaikaisiin järjestelyihin. Samoin voittaneelle tarjoajalle on saattanut aiheutua taloudellista haittaa käsittelyn keston takia.¹⁸⁵ Markkinaoikeuslain 5 §:n mukaan markkinaoikeuden lainoppinut jäsen voi yksin tehdä ratkaisun silloin, jos asia jätetään tutkimatta.¹⁸⁶ Tehokkuuden parantamiseksi on useita muitakin keinoja resurssien lisäämisen lisäksi ja niitä on harkittava etenkin, kun aliresursoinnin paikkaamiseksi ei ole näkyvissä parannusta lähivuosien aikana.¹⁸⁷

Tehokkuutta voidaan kuitenkin parantaa monella eri keinolla. Riittävien resurssien takaamisen jälkeen aktiivinen ja tiukka prosessinjohto nopeuttaisi asian käsittelyä.¹⁸⁸ Riittävät resurssit ja tiukka prosessinjohto toisivat mitä ilmeisimmin tehokkuutta käsittelyyn, ja asioiden ratkaisuaikat lyhenisivät oikeussuojan heikkenemättä. Tällä hetkellä tilanne näyttää kuitenkin siltä, että lisäresursseja ei voida asettaa, joten huomiota tulisi kiinnittää muihin seikkoihin.¹⁸⁹

Lakisääteiset määräajat prosessin kestolle ja kirjelmöinnille helpottaisivat asianosaisten mahdollisuuksia toiminnan suunnitteluun. Hankintaprosessin läpivienti kestää useita kuukausia ja uutta kilpailutusta ei voi useimmiten aloittaa ennen tuomioistuimen ratkaisua.¹⁹⁰ Hankintalain 153 §:n tarkoittama väliaikainen järjestäminenkin ei ole aina mahdollista ja joissain tapauksissa se saattaa muuttaa koko hankinnan luonteen, jolloin markkinaoikeuden vaatimus esimerkiksi hankintamenettelyn aloittamisesta uudelleen

¹⁸⁵ Ratkaisuaika on laskettu päätöksentekopäivästä markkinaoikeuden ratkaisupäivään oletuksella, että päätös on annettu tiedoksi lähellä päätöksentekopäivää.

¹⁸⁶ Esim. Salmela (2015, s. 30–31) on verrannut markkinaoikeuden kokoonpanoja käräjäoikeuksiin, joissa valtaosa jutuista käsitellään yhden tuomarin kokoonpanossa. Hankinta-asioiden suhteen olisi edelleen harkittava, voisiko kokoonpanoa keventää myös markkinaoikeudessa resurssien vapauttamiseksi vaativimpiin tapauksiin.

¹⁸⁷ Tuomioistuinvirasto, 2026. Resurssien lisääminen tuskin toteutuu, koska valtiovarainministeriö on ehdottanut julkisen talouden suunnitelmassaan vuosille 2027–2030 leikata tuomioistuinviraston määrärahoja noin 19 miljoonalla eurolla. Tämä vastaa noin 270 henkilötyövuotta ja on tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan omiaan vaarantamaan oikeusvaltion peruseriaatteita.

¹⁸⁸ Ks. esim. VN/2099/2024, s. 57. Mietinnön mukaan tehokkaalla prosessinjohtolla on keskeinen merkitys käsittelyn nopeudessa.

¹⁸⁹ Tuomioistuinvirasto, 2026.

¹⁹⁰ Hankinta voidaan keskeyttää hankintalain 125 §:n mukaan perustellusta syystä, mutta keskeyttämisspätös on myös valituskelpoinen päätös.

muuttuu osin merkityksettömäksi. Esimerkiksi Tanskan käytännön mukainen 30 päivän määräaika täytäntöönpanoluvasta päättämiseen on ollut tehokas keino siinä suhteessa, että valittaja on melko usein peruuttanut valituksensa kyseisen päätöksen tullessa.¹⁹¹ Valitusten peruuttamisesta voinee päätellä, että valitus on näissä tapauksissa ollut sellainen, ettei se olisi välttämättä menestynyt, mikäli se olisi käsitelty loppuun saakka. Hankintalain uudistamista käsittelevä työryhmä on mietinnössään todennut, että tiukat määräajat voisivat vaarantaa oikeussuojan toteutumisen, mutta väitettä ei ole juurikaan perusteltu.¹⁹² Määräaikojen asettaminen voisi ennemminkin parantaa asianosaisten oikeussuojaa perustuslain 21 §:n tarkoittaman asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn perusteella.¹⁹³

Hidas prosessi saattaa houkutella hävinnyttä tarjoajaa tekemään niin kutsutun taktisen valituksen, jossa esimerkiksi nykyinen sopimuskumppani voi ostaa aikaa oikeudenkäyntikulujen kustannuksella hävitessään tarjouskilpailun.¹⁹⁴ Etenkin laajoissa järjestelmähankinnoissa tai vastaavissa palveluhankinnoissa hankintayksiköllä ei ole tosiasiallisesti muita vaihtoehtoja kuin jatkaa nykyisen toimittajan kanssa sopimusta väliaikaisin järjestelyin.¹⁹⁵ Mitä pidempään tuomioistuinprosessi kestää, sitä suuremmiksi kustannukset muodostuvat kaikille osapuolille.¹⁹⁶ Taktinen valittaminen kuormittaa myös tuomioistuinta, koska valitusperusteet ovat usein epämääräisiä ja perusteettomia, joiden selvittäminen kuluttaa tuomioistuimen resursseja. Oikeussuojan toteutumisen kannalta taktistakaan valittamista ei voida estää, mutta olisi syytä selvittää,

¹⁹¹ Naevneneshus, 2025a, s. 37–44. Ks. myös Heikkinen ym., 2023, s. 406. Tanskassa täytäntöönpanokiello jatkuu harvoin 30 päivää pidempään.

¹⁹² VN/2099/2024, s. 57.

¹⁹³ Määräaikojen asettamista on perusteltu ongelmallisena PL 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta, mutta esim. Halila, (2021, s. 82) toteaa, että oikeusvaltioperiaatteet eivät aseta estettä määräaikasääntelylle. Esimerkiksi kilpailulain (948/2011) 29 §:ssä asetetaan kohtuullisen lyhyet määräajat markkinaoikeuskäsittelylle yrityskaupassa.

¹⁹⁴ Taloudellinen riski on kohtuullisen pieni, vaikka valittaja häviäisi ja joutuisi korvaamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikulut. Hankintayksikön oikeudenkäyntikulut ovat yleensä verrattain pieniä.

¹⁹⁵ Halilan (2021, s. 22) mukaan väliaikaiset järjestelyt voivat aiheuttaa merkittäviä kustannusvaikutuksia ja vaikka täytäntöönpanolupa saataisiin, hankintayksikölle jää riski mahdollisista hyvitysmaksuista.

¹⁹⁶ Coviello ja muut, 2018, s. 832. Hankintayksikölle kustannukset muodostuvat viivästysten lisäksi mahdollisesta kalliimmasta väliaikaisesta sopimuksesta, tarjoajalle resurssien varaamisesta sekä menetetyistä liikevaihdosta ja viime kädessä myös veronmaksajille.

voidaanko selvästi perusteettomille valituksille asettaa sanktio.¹⁹⁷ Riittävän suuri kustannusriski voisi hillitä tarjoajien halua valittaa hankintapäätöksestä epävarmoissa tilanteissa, joissa selkeää valitusperustetta ei ole. Valitusperusteen arviointia voisi suorittaa esimerkiksi kuulemalla muita tarjouskilpailuun osallistuneita asianosaisia ja arviointia voisi tehdä kevennetyssä kokoonpanossa.¹⁹⁸ Kulmala on tutkinut oikeuden väärinkäyttöä ja perusteettomien valitusten tunnusmerkkejä. Tunnusmerkiksi katsotaan tyypillisesti oikeuden käyttämistä haitantekotarkoituksiin.¹⁹⁹ Taktisen valituksen hankinta-asiassa voinee rinnastaa Kulmalan tarkoittamaan ”shikaaninomaiseen” kanteeseen, jossa valittajan tarkoituksena on esimerkiksi estää uuden toimijan pääseminen toimittajaksi. Tällaisilla valittajilla ei ole välttämättä edes tarvetta oikeussuojaan, mutta he pyrkivät turvaamaan oman asemansa nykytoimittajina taikka haittaamaan muita asianosaisia.²⁰⁰

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2015:151 todennut, että markkinaoikeudella on mahdollisuus ottaa asia tutkittavakseen viran puolesta, eli se voi tutkia hankintamenettelyn lainmukaisuutta myös muissa kuin kirjelmöinnissä esitetyissä asioissa. Käytännön kannalta tämä aiheuttaa etenkin hankintayksikölle epävarmuustekijän. Vaikka valittajan valitusperusteet eivät menestyisi, markkinaoikeus voi tarttua sellaiseen virheeseen hankintamenettelyssä, jolla ei ole käytännön vaikutusta lopputulokseen.²⁰¹ Markus Ukkola on todennut, että virallisperiaate voi rasittaa oikeussuojajärjestelmän tehokkuutta, kun tuomioistuin tarkastelee viran puolesta

¹⁹⁷ Valitus voitaisiin katsoa perusteettomaksi esimerkiksi silloin, kun valittajalla ei olisi mahdollisuuksia voittaa tarjouskilpailua, vaikka valitus menestyisikin. Ks. myös Halila, 2021, s. 22, jonka mukaan nykyjärjestelmä mahdollistaa taktiset valitukset. Hallituksen esityksessä HE 109/2009, s. 15 todetaan, että ”Pitkä valitusprosessi ja sanktioiden epätodennäköisyys saattaa johtaa myös oikeusturvakeinojen väärinkäyttöön.”

¹⁹⁸ Muiden asianosaisten lausunnot voivat olla merkityksellisiä etenkin silloin, kun kyseessä on hävinneiden tarjoajien lausunnot. Tarjouskilpailun voittaja tuskin kyseenalaistaa päätöstä.

¹⁹⁹ Kulmala, 2026, s. 135–136. Vahingoittamistarkoituksessa tehty hankinnasta tehty valitus on vaikea todentaa ja vaikka se olisi ilmeinenkin, valittajan kustannukset rajoittuvat oikeudenkäyntikuluihin. Markkinaoikeus ei määrää valittajalle esim. vahingonkorvausvelvollisuutta hankintayksikköä kohtaan. Mahdollinen vahingonkorvauskanne tulisi nostaa käräjäoikeudessa.

²⁰⁰ Kulmala, 2026, s. 214–215.

²⁰¹ Suurimmasta osasta hankintailmoituksia on mahdollista löytää virheitä tai epäselvyyksiä, mikäli niitä tarkoituksellisesti etsitään. Havainto perustuu kirjoittajan kokemukseen.

sellaisia hankintamenettelyssä tapahtuneita seikkoja, jotka ovat vähäisiä eivätkä vaikuta menettelyn lopputulokseen.²⁰²

Mahdollisuutta siihen, että hankinta-asiat käsiteltäisiin kiireellisenä markkinaoikeudessa, on myös selvitelty.²⁰³ Markkinaoikeuslain 6 luvun 6 §:n mukaan markkinaoikeus voi päättää kiireellisestä käsittelystä erityisen painavasta syystä. Selvityksen mukaan hankinta-asioiden kiireellisyysvaatimukselle ei ole perusteita, koska markkinaoikeus voi jo nyt priorisoida asioita ja yhdenvertaisuus voisi vaarantua.²⁰⁴ Kiireellisyyttä tulisi kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti. Joissain tilanteissa asian viivästyminen voi aiheuttaa huomattavaa haittaa julkiselle ja yksityiselle edulle. Tulisikin harkita lainsäädännön muuttamista siten, että kiireellisesti käsiteltäville asioille asetetaan tietyt perusteet, jotka osapuolten on tuotava esiin kirjelmöinnissään.²⁰⁵

Prosessin tehostamiseksi on pohdittu myös valitusoikeuden rajoittamista asettamalla hankinta-oikaisu ensisijaiseksi muutoksenhakekeinoiksi. Hankinta-oikaisu voisi vähentää markkinaoikeuteen tehtäviä valituksia, mikäli sen riippumattomuus ja sitä kautta hankinta-oikaisuvaatimuksen tekijän oikeussuojan puolueettomuus voitaisiin taata.²⁰⁶ Toisaalta hankinta-oikaisun ollessa ensisijainen muutoksenhakekeino, siitä tehtävästä päätöksestä voisi valittaa edelleen tuomioistuimeen, jolloin valitusaika voisi jopa tuplaantua. Tämä aiheuttaisi nykyistä suuremman viiveen hankintasopimuksen tekemiselle.²⁰⁷ Edellä mainituista syistä ei ole perusteltua asettaa hankinta-oikaisua ensisijaiseksi muutoksenhakekeinoiksi nykyisen lainsäädännön valossa.

²⁰² Ukkola, 2019, s. 24. Todettakoon, että Markus Ukkola on markkinaoikeuden tuomari.

²⁰³ Halila, 2021, s. 84–88.

²⁰⁴ Halila, 2021, s. 88.

²⁰⁵ Myös selvityshenkilön raporttia kommentoinut työryhmä (Hankinta-Suomi, 2022, s. 9–10) on jossain määrin eri mieltä selvityshenkilön kanssa. Työryhmä esittää asian lisäselvitystä.

²⁰⁶ Ks. esim. Heikkinen ym., 2023, s. 409. Hankinta-oikaisun käsittely tapahtuu usein ilman lainoppineita henkilöitä.

²⁰⁷ Ks. myös Heikkinen ja muut, 2023, s. 408.

5.2 Vaihtoehtoiset toimielimet

Aiemmissa selvityksissä on käsitelty erillisen hankintavalituselimen perustamista ensisijaiseksi muutoksenhakutieksi markkinaoikeuden sijaan.²⁰⁸ Lautakuntamallisesta muutoksenhakuelimestä on saatu hyviä kokemuksia ajallisen tehokkuuden näkökulmasta Tanskasta ja Virossa, mutta jostain syystä Suomessa kyseistä mallia ei ole haluttu ottaa käyttöön. Asiaa on perusteltu esimerkiksi sillä, että markkinaoikeudella on erityisasiantuntemusta hankinta-asioissa²⁰⁹ eikä lautakuntamallin tehokkuudelle ole löydetty takeita.²¹⁰ Nykytiedon valossa lautakuntamalli näyttäisi kuitenkin ajallisesti tehokkaammalta vaihtoehdolta ja oikeussuojan toteutumisessa ei ole nähtävissä eroja.²¹¹ Petteri Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu yhdeksi toimenpiteeksi hankintavalituslautakuntamallin mahdollisuuksien selvittäminen.²¹² Aho toteaa, että hallitusohjelman kirjaus on suora kannanotto markkinaoikeuden luotettavuuteen.²¹³ Myös uuden hankintalain esitöissä seurataan hallitusohjelman kirjausta. Esityksessä on otettu kantaa hankintavalituslautakunnan perustamiseen. Esityksessä todetaan, että selvitetään mahdollisuutta nopeuttaa julkisten hankintojen muutoksenhakuprosessia esimerkiksi hankintavalituslautakunnan perustamisella.²¹⁴

Markkinaoikeuteen nähden lautakuntamallisessa muutoksenhakuelimessä on useita positiivisia puolia, jotka olisivat omiaan tehostamaan julkisten hankintojen muutoksenhakuprosessia. Tanskassa hankintavalituslautakunnan jäsenenä toimii useita eri alojen asiantuntijoita sekä lainoppineita henkilöitä. Tämä takaa yleensä sen, että hankintalain tulkintaa voidaan tukea hankinnan kohteeseen liittyvällä substanssiosaamisella. Markkinaoikeus ratkaisee asiat pääsääntöisesti

²⁰⁸ Esim. Halila, 2021, s. 55 ja Heikkinen ja muut, 2023, s. 298–402.

²⁰⁹ Halila, 2021, s. 60.

²¹⁰ Salmela, 2015, s. 23. On huomattava, että tehokkuustarkastelua on tehty yli 10 vuotta sitten vanhan hankintalain aikana.

²¹¹ Ks. myös Heikkinen ja muut, 2023, s. 406.

²¹² Valtioneuvosto, 2023, s. 104.

²¹³ Aho, 2023, s. 199.

²¹⁴ HE 2/2026 vp, s. 40–41.

tuomarivetoisesti.²¹⁵ Markkinaoikeuden asemaa perustellaan erityisasiantuntijuudella, mutta olisi syytä esittää kysymys siitä, ovatko tuomarit kaikkien alojen asiantuntijoita siinä määrin, että he voivat aidosti ja puolueettomasti ottaa kantaa esimerkiksi substanssiin liittyvissä tulkintariidoissa.²¹⁶ Ristiriitainen ratkaisukäytäntö ei edusta sellaista oikeusvarmuutta, joka voisi taata asianosaisille oikeudenmukaisen lopputuloksen.

Hankintavalituslautakunta voisi toimia nykyisen markkinaoikeuden sijasta julkisten hankintojen muutoksenhaun ensiasteena yhdessä hankintaoikaisun kanssa. Etenkin laajemmissa tapauksissa lautakuntamallissa voisi hyödyntää esittelijäjärjestelmää, joka voisi vapauttaa resursseja ja tehostaa prosessia.²¹⁷

Lautakunnan velvoittavasta päätöksestä voisi valittaa markkinaoikeuteen ja valittamiseen vaadittaisiin valituslupa. Hankintaoikaisumenettelyn mahdollisuus on tärkeää jättää erityisesti niissä tapauksissa, joissa virhe on ilmeinen ja hankintayksikkö on halukas virheen korjaamaan. Tällainen menettely vapauttaisi markkinaoikeuden resursseja muiden kuin hankinta-asioiden käsittelyyn ja toisaalta se voisi myöntää valitusluvan yhteiskunnallisesti merkittävässä tapauksissa. Markkinaoikeuden päätöksen muutoksenhakuprosessia korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole syytä muuttaa.²¹⁸

²¹⁵ Halila, 2021, s. 110. Vaikka markkinaoikeus voisi tuomioistuinlain 5 luvun 2 §:n perusteella käyttää asiantuntijajäseniä, se tekee niin hyvin harvoissa tapauksissa.

²¹⁶ Esimerkiksi CPV-koodin (yhteinen hankintanimikkeistö) tulkinnasta on useita päätöksiä, joita on tulkittu eri tavoin (mm. MAO 75/21, MAO H302/2022, ja MAO 346/2025). CPV-koodin avulla yksilöidään hankinnan sisältöä siten, että potentiaaliset tarjoajat löytävät omaan alaansa liittyvät hankinnat massasta. On syytä mainita, että CPV-koodisto on laadittu vuonna 2008 ja etenkin ICT-alalla koodisto ei vastaa enää kaikilta osin todellisuutta.

²¹⁷ Halilan (2021, s. 112) esittelijäjärjestelmän käyttämistä markkinaoikeudessa tulisi harkita vaativissa tapauksissa.

²¹⁸ Vrt. yleisen tuomioistuinjärjestelmän kolmiportaisuus.

5.3 Muut tehostamiskeinot

5.3.1 Tekoälyn hyödyntäminen

Tekoälyn käyttäminen on kasvanut eri sovelluksissa huomattavaa vauhtia viime vuosien aikana. Tekoälyn käyttöön liittyy sekä suuria odotuksia että huolenaiheita eikä ole ainakaan toistaiseksi valmis täysin itsenäiseen päätöksentekoon.²¹⁹ Orpon hallitusohjelmassa on tavoitteena mahdollistaa automaattiset viranomaispäätökset tekoälyn avulla.²²⁰ Juristiliiton artikkelissa todetaan hallitusohjelman kirjauksen olevan ristiriidassa nykylainsäädännön ja periaatteiden kanssa. Päätökset tulee aina perustella ja päätösten tekemiseen liittyy harkintaa. Tekoälyn tulisikin toimia viranomaisen avustajana, ei päätöksentekijänä.²²¹

EU:n tekoälyasetus (2024/1689) annettiin kesäkuussa 2024. Asetuksen tarkoituksena on muun muassa parantaa innovointia ja sisämarkkinoiden toimintaa, edistää tekoälyn luotettavuutta ja ihmiskeskeisyyttä sekä antaa edellytykset tekoälyjärjestelmien kehittämiselle unionin arvoja noudattaen.²²² Asetuksen perustana on tekoälymallien ja -järjestelmien riskiarviointi, jossa riskiluokittelu on tehty neljään luokkaan kielletyistä vähäriskisiin.²²³ Käytännön tasolla asetuksen tavoitteena on suojata perusoikeuksien toteutuminen tekoälyn tuottamilta haitoilta.²²⁴ Asetuksen mukaan suuririskiseksi järjestelmäksi on määritelty oikeudenhoito ja demokraattiset prosessit.²²⁵

²¹⁹ Lindroos-Hovinheimo ja muut, 2025, s. 3–4.

²²⁰ Valtioneuvosto, 2023, 112.

²²¹ Välimäki, 2024. Juristiliiton julkaisemassa artikkelissa Åbo Akademin professori Markku Suksi toteaa, että hallintolaki ei mahdollista automaattista päätöksentekoa ja hallitusohjelman linjaus ei noudata lainalaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteita. Ongelmana on tekoälyn tilastolliseen päättelyyn perustuva päätöksenteko, joka ei perustu lakiin.

²²² EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2024/1689, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja asetusten (EY) N:o 300/2008, (EU) N:o 167/2013, (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 ja (EU) 2019/2144 sekä direktiivien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (tekoälysäädös).

²²³ Lindroos-Hovinheimo ym., 2025, s.43–44. Riskitasot ovat kielletyt tekoälyjärjestelmät (tekoälyasetuksen 3(1) 1 ja 5 artiklat), suuririskiset tekoälyjärjestelmät (6–49 artiklat), muut tekoälyjärjestelmät (50 ja 95 artiklat) sekä yleiskäyttöiset tekoälymallit (3(1) 66 artikla).

²²⁴ Lindroos-Hovinheimo ym., 2025, s. 30.

²²⁵ Tekoälyasetuksen liitteen III 8 kohdan a alakohdassa todetaan seuraavasti: *Tekoälyjärjestelmät, joita on tarkoitus käyttää oikeusviranomaisen toimesta tai oikeusviranomaisen puolesta sen avustamiseksi*

Tekoälyjärjestelmät eivät voi korvata tuomareita tai tuomioistuimen puolueettomuutta, mutta niitä voidaan hyödyntää toiminnan tukena.²²⁶

Esimerkiksi Brasiliassa on kokeiltu tekoälyn käyttöä korkeimmassa oikeudessa oikeustapausten luokittelussa ja kokeilun avulla 40 minuutin manuaalinen työ on saatu tekoälyn avulla suoritettua viidessä sekunnissa.²²⁷ Virossa on Wired-lehden artikkelin mukaan kokeiltu tekoälyyn pohjautuvaa ”robottituomaria” alle 7000 euron arvoisissa riidoissa. Robottituomari ratkaisee asiat osapuolten lataamien asiakirjojen perusteella ja päätöksestä voi valittaa ihmistuomarille.²²⁸ Lajittelu- ja esiseulontatehtävien on katsottu olevan tekoälylle soveltuvia tehtäviä, jotka vapauttavat resursseja haastavampiin asioihin.²²⁹

Tekoälyn käyttöön liittyy myös huomattavia riskejä, jotka voivat vaarantaa oikeusturvan toteutumisen. Tekoäly ei kykene tilanteen vaatimaan harkintaan samalla tavalla kuin ihminen.²³⁰ Tekoälysovelluksissa käytetyt mallit ovat läpinäkymättömiä, ”mustia laatikoita”, joiden luomat algoritmit ovat monimutkaisia ja niiden päätöksentekologiikka on vaikea ymmärtää.²³¹ Käytännössä algoritmi voi perustaa päätöksensä sellaiseen logiikkaan, joka perustuu sen julkisista lähteistä etsimään tietoon ja yleistää sen perusteella. Tämä saattaa asettaa asianosaiset eriarvoiseen asemaan, jolloin oikeusturva ei toteudu.²³² Eettisyyden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tekoälyn käyttäminen oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa luo riskin siitä, että tuomari muodostaa kantansa tekoälyn antamien suositusten perusteella ilman syvällisempää

tosiseikkojen tai lainsäädännön tutkimisessa ja tulkinnassa sekä lainsäädännön soveltamisessa konkreettisiin tosiseikkoihin tai joita on tarkoitus käyttää vastaavalla tavalla vaihtoehtoisessa riidanratkaisussa.

²²⁶ Lindroos-Hovinheimo ja muut, 2025, s. 177–178.

²²⁷ Bell ja muut, 2022, s. 27.

²²⁸ Niiles, 2019.

²²⁹ Datzov, 2025, s. 74–75.

²³⁰ Grimm ja muut, 2024, s. 67.

²³¹ Dancy ja Zalnieriute, 2025, s. 24. Päätöksentekologiikka voi olla näkymätöntä jopa tekoälymallin kehittäjille.

²³² Koulu, 2018, s. 857–858.

analyysia käsiteltävästä asiasta.²³³ Lisäksi tekoäly voi osaamattoman henkilön käsissä olla vaarallinen työkalu. Riski tekoälyn harjoittamasta hallusinoinnista, eli sen luomasta uskottavasta, mutta virheellisestä tiedosta, voi eskaloitua. Linna esittelee kirjoituksessaan USA:ssa tapahtuneen esimerkkitapauksen *Mata v. Avianca Inc.*, jossa Roberto Matan asianajajat esittivät korvausvaatimuksen, jossa esitetyt viittaukset vanhoihin oikeustapauksiin olivat tekoälyn keksimiä. Asianajajat joutuivat kurinpitomenettelyyn.²³⁴

Tekoälyä voisi siis hyödyntää markkinaoikeudessa esimerkiksi tapausten esiseulontaan, mutta ei automaattiseen päätöksentekoon. Tekoälyn potentiaalia voisi valjastaa seulomaan saapuneista valituksista sellaiset, joiden ratkaisu ei vaadi laajaa oikeudellista tulkintaa ja ratkaisu on suoraviivainen. Tällaisia tapauksia voisivat olla esimerkiksi myöhässä saapuneet valitukset, valitukset, jotka koskevat hankintalain soveltamisalan ulkopuolisia hankintoja tai valitusten kohteiden määrittelyä. Tekoälyn käyttö hankinta-asioiden käsittelyssä markkinaoikeudessa voisi parantaa tehokkuutta, oikeussuojan saatavuutta sekä päätöksenteon johdonmukaisuutta. Sen mahdollisuudet käsitellä valtavaa datamäärää voisi tuottaa suosituksia ja ratkaisumalleja päätöksenteon tueksi, jolloin tuomareiden resursseja voisi vapautua sellaisten asioiden käsittelyyn, jotka vaativat laajaa oikeudellista arviointia.²³⁵

Hankintayksikön ja tarjoajan näkökulmista tekoälyä voisi hyödyntää asianosaisten yleisessä neuvonnassa ja myös esimerkiksi asian ennakoarvioinnissa chatbotin tai vastaavan sovelluksen avulla. Valittaja voisi tarkastaa valituksensa sisältövaatimusten täyttymisen edellytykset, verrata valituksen kohteena ollutta asiaa tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja saada tekoälyn laatiman ennakoarvion valituksen menestymismahdollisuuksista.²³⁶ Toisaalta sovellusta voisi hyödyntää myös valitusten

²³³ Socol de la Osa ja Remolina, 2024, e59–9.

²³⁴ Linna, 2025, s. 523–524.

²³⁵ Ks. esim. Socol de la Osa ja Remolina, 2024, e59–4.

²³⁶ Ks. esim. Bell ja muut, 2022, s. 15–17.

laadinnassa silloin, kun valittajalla ei ole resursseja avustajan palkkaamiseksi.²³⁷ Hankintayksikkö voisi hyödyntää tekoälyä esimerkiksi tarjouspyyntömateriaalin läpikäynnissä ja saada ehdotuksia tyyppisempien oikeuskäytännössä esiintyneiden virheiden välttämiseksi.

5.3.2 Muita keinoja

Valittamisesta on pyritty tekemään vähemmän houkuttelevaa muun muassa oikeudenkäyntimaksuja korottamalla sekä rajoittamalla muutoksenhakua. Hankintalain 146 §:ssä säädetään muutoksenhakurajoituksista, jotka koskevat hankinnan valmistelua, 75 §:n tarkoittamaa osiin jakamista sekä 93 §:ssä tarkoitettua halvimman hinnan käyttämistä vertailuperusteena. Lain esitöiden mukaan perusteena pidetään sitä, että osiin jakamattomuus tai halvimman hinnan käyttö eivät vaaranna avoimuutta tai syrjimättömyyttä.²³⁸ Lisäksi markkinaoikeuden päätöksestä tehtävälle jatkovalitukselle korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaaditaan hankintalain 165 §:n mukaan valituslupa.

Esimerkiksi Halonen on ottanut kriittisen kannan muutoksenhakukohteiden rajoittamiselle. Hänen mukaansa haasteet eivät liity niinkään valitusten määrään, vaan prosessin kestoon ja siitä syntyviin kustannuksiin. Käytännössä muutoksenhaun rajoittaminen vaarantaa oikeusturvan toteutumisen eikä paranna tehokkuutta.²³⁹ Uuteen hankintalakiin liittyvässä hallituksen esityksessä esitetään kumottavaksi nykyisen hankintalain 146 §:n 2 momentin 2 kohta, joka koskee hankintojen osiin jakamista. Jatkossa osiin jakaminen on pääsääntöisesti pakollista ja siitä tulee myös valitusperuste.²⁴⁰

²³⁷ Greenstein, 2022, s. 315. USA:ssa on palvelu DoNotPay, joka kuvaa itseään tekoälyjuristiksi. Palvelun avulla voidaan laatia esimerkiksi valituksia pysäköintivirhemaksuista. Ks. <https://donotpay.com/>

²³⁸ HE 108/2016 vp. s. 238.

²³⁹ Halonen, 2021, s. 1127–1128.

²⁴⁰ HE 2/2026 vp., s. 110; 144–145.

Voidaan todeta, että muutoksenhakua rajoittamalla kavennetaan oikeusturvan toteutumista eikä se tosiasiallisesti tehosta oikeudenkäyntiprosessia muuten kuin keinotekoisesti vähentämällä valitusten määrää.

Oikeudenkäyntimaksuja korotettiin vuonna 2016 ja jälleen vuonna 2025.²⁴¹ Oikeudenkäyntimaksun korottamisen eräänä tavoitteena oli hillitä niin sanottuja taktisia valituksia, joilla ei ole varsinaista valitusperustetta.²⁴² Oikeudenkäyntimaksujen korottaminenkaan ei ole tilastojen valossa vaikuttanut valitusten määrään.²⁴³ Suomessa oikeudenkäyntikulut määrätään usein häviävän osapuolen maksettavaksi, mikä on taloudellinen riski valittajalle. Tämä seikka on omiaan heikentämään oikeusturvan saatavuutta. Ruotsissa hankinta-asioista valittaminen on maksutonta, mikä näkyy valitusten määrässä. Osapuolet vastaavat lähtökohtaisesti omista kuluistaan kokonaisuudessaan, jolloin riski vastapuolen oikeudenkäyntikulujen maksuvelvollisuudesta poistuu ja oikeuden saavutettavuus paranee.²⁴⁴

Kaave ja muut ovat tutkineet lean-ajattelun ja tietynlaisen oikeusmuotoilun soveltamista julkisten hankintojen muutoksenhakuprosessin tehostamiseen. Lean-ajattelu pyrkii prosessien tehostamiseen sekä jatkuvaan parantamiseen ja ennakoivalla proaktiivisella otteella pyritään parantamaan toimintatapoja.²⁴⁵ Näillä malleilla voitaisiin ennakoida sekä ehkäistä mahdollisia haasteita prosessissa ja parantaa oikeussuojaa.²⁴⁶

Lean-ajattelun soveltuvuutta oikeusjärjestelmään on Suomessa selvitelty lähinnä rikosasioiden osalta.²⁴⁷ Kaave ja muut esittävät väittämän, jossa lean-ajattelu voisi antaa työkaluja tehokkuuden parantamiseksi julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmässä. Ennakoiva lainsäädäntötyö ja oikeusmuotoilu voisivat parantaa laatu- ja arvonäkökulmia.

²⁴¹ Tuomioistuinmaksulaki 1455/2015; Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta.

²⁴² Salmela, 2015, s. 33.

²⁴³ Ks. s. 38.

²⁴⁴ Ks. s. 54.

²⁴⁵ Kaave ja muut, 2025, s. 165–166.

²⁴⁶ Kaave ja muut, 2025, s. 157.

²⁴⁷ Ks. Tolvanen, 2020.

Kokonaisuutena menetelmillä voitaisiin varmistaa muutoksenhaun oikeudenmukaisuus ja vastuullisuus tehokkuuden lisäksi.²⁴⁸

5.4 Yhteenveto

Edellä on arvioitu julkisiin hankintoihin liittyviä muutoksenhakuprosessin tehostamiskeinoja ja niiden vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen sekä hankintayksiköiden toimintaan. Keskeisenä tavoitteena eri toimenpiteillä on tehostaa muutoksenhakuprosessia siten, että oikeusturva tai oikeussuojan saatavuus eivät vaarannu tehokkuuden kustannuksella.

Organisatorisena uudistuksena hankintavalituslautakunta olisi ketterämpi ja asiantuntevampi muutoksenhakuelin, joka todennäköisesti parantaisi oikeusvarmuutta, saatavuutta (*access to justice*) sekä ennen kaikkea prosessin ajallista tehokkuutta. Oikeusturvan ja -varmuuden voi katsoa paranevan, mikäli asia ratkaistaan nopeasti yhteistyössä lainoppineiden henkilöiden sekä hankinnan kohteeseen liittyvien alan asiantuntijoiden kesken. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että ensisijaiseksi muutoksenhakuelimeksi julkisissa hankinnoissa perustettaisiin hankintavalituslautakunta, jonka päätöksistä voisi valittaa markkinaoikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tilastojen valossa kyseisen mallin hyödyt ovat kiistattomat.²⁴⁹

Prosessinjohdon tehostaminen markkinaoikeudessa edellyttää prosessien virtaviivaistamista esimerkiksi oikeusmuotoilun avulla. Tuomareiden tulisi pyrkiä proaktiiviseen toimintamalliin ja selkeiden asioiden nopeaan ratkaisuun. Sitovien määräaikojen asettaminen kirjelmöintiin ja ratkaisun antamiseen voisivat osaltaan edesauttaa ajallisen tehokkuuden paranemista, mutta niissä voi olla vaarana

²⁴⁸ Kaave ja muut, 2025, s. 171.

²⁴⁹ Vrt. Tanskan malli.

oikeusturvan ja -varmuuden heikkeneminen, mikäli päätöksentekoa joudutaan kiirehtimään eikä asiaa ehditä riittävällä tasolla selvittämään. Tämän seikan voisi ratkaista takaamalla tuomioistuimelle riittävät resurssit.

Oikeudenkäyntimaksujen korottaminen ei ole vaikuttanut valitusten määrään ja valitusoikeuden piiriin kuuluvia asioita tullaan uuden hankintalain myötä lisäämään. Mikäli oikeusturvan saatavuutta haluttaisiin lisätä, tulisi lainsäädännössä huomioida oikeudenkäyntikulujen jakautuminen siten, että osapuolet vastaavat kaikilta osin vain omista kustannuksistaan. Ruotsissa sovellettavaa maksutonta prosessia ei ole tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön Suomessa, koska sen voi katsoa lisäävän valitusten määrää huomattavasti.

Tekoälyn ja digitalisaation hyödyntämiselle olisi hyvät mahdollisuudet, kunhan huomioidaan siihen liittyvät riskit. Tekoälyn käyttäminen esiselvityksessä sekä lajittelussa helpottaisi tuomioistuimen taakkaa ja selkeissä tapauksissa ratkaisuja voitaisiin antaa nopeammassa aikataulussa. Hankintayksiköt voisivat parantaa tarjouspyyntöjen selkeyttä ja vähentää valituserkkyyttä tekoälyn tekemällä esitarkastuksella ja tarjoajat voisivat ennakoida valituksen menestymistä tekoälyn tuottaman vertailudatan avulla. Tämä voisi osaltaan vähentää turhia valituksia ja toisaalta parantaa tarjouspyyntöjen laatua.

Muutoksenhakuprosessin tehostamisella on merkittäviä positiivisia taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia sekä hankintayksiköille että palveluiden saatavuudelle. Tehostamisen avulla hankintayksikön tarve väliaikaisille järjestelyille vähenisi, joka todennäköisesti madaltaisi hankintayksikön kustannuksia. Hankintayksiköillä olisi myös paremmat mahdollisuudet toteuttaa innovaatioita ja parantaa hankintojen laatua, jos niiden ei tarvitsisi pelätä muutoksenhakuprosessia ja sen aiheuttamaa viivettä. Taktisen valittamisen riski pienenesi myös, mikäli nykyinen toimittaja ei voisi ”ostaa” merkittävästi lisääaikaa valittamalla hankinnasta markkinaoikeuteen. Samalla palveluiden saatavuus loppukäyttäjien näkökulmasta paranisi, koska hankintayksikkö voisi kehittää palveluja

suunnitellussa aikataulussa tarjouskilpailun voittajan kanssa eikä sen tarvitsisi turvautua väliaikaisiin järjestelyihin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että muutoksenhakuprosessin tehostamisella voi nähdä kaikkien osapuolten kannalta pelkkiä positiivisia vaikutuksia. Tehokkaampi muutoksenhakujärjestelmä tuottaisi sekä taloudellisia säästöjä että positiivisia toiminnallisia vaikutuksia sekä hankintayksiköille, tarjoajille että loppukäyttäjille ja samalla vahvistaisi julkisten hankintojen tarkoituksenmukaisuutta.

6 Johtopäätökset

Tutkielman tavoitteena oli selvittää Suomen julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmän tehokkuutta, analysoida aiemmin esitettyjen keinojen toimivuutta nykytilassa sekä löytää uusia keinoja prosessin tehostamiseksi.

Suomessa tehokkuuden puute kulminoituu markkinaoikeuden pitkiin käsittelyaikoihin ja hankintalain 150 §:n tarkoittamaan sopimuksentekokieltoon markkinaoikeusprosessin aikana. Pahimmassa tapauksessa hankinta voi valituksen vuoksi viivästyä jopa vuosia.²⁵⁰ Useissa tapauksissa väliaikainen hankintasopimus ei ole kestävä ratkaisu hankinnan järjestämiseen, jolloin ainoaksi vaihtoehdoksi jää tuomioistuimen päätöksen odottaminen. Tämä aiheuttaa osapuolille taloudellisia rasitteita sekä toiminnallista haittaa ja estää innovatiivisten ratkaisujen kehittämisen.²⁵¹ Asia voitaisiin korjata esimerkiksi resursseja lisäämällä, tehokkaalla esiseulonnalla tai automaattisen suspensiomallin muuttamista samantapaiseksi kuin Tanskassa, eli alustava päätös täytäntöönpanosta on annettava tietyn määräajan kuluessa.

Lainsäätäjä on pyrkinyt tehostamaan järjestelmää viimeisten vuosien aikana lähinnä pyrkimyksellä karsia valitusten määrää. Valitusten määrä ei ole kuitenkaan vähentynyt, mutta pienempien yritysten oikeusturvan saatavuus on heikentynyt. Voidaan siis todeta, että tehdyillä toimenpiteillä on ollut pelkästään negatiivisia vaikutuksia. Oikeussuojadirektiivin periaatteiden mukaisesti tarjouskilpailuun osallistuvalla taholla tulee olla oikeus saattaa asia tutkittavaksi riippumattomaan tuomioistuimeen. Mikäli tarjouskilpailun hävinneellä mikroyrityksellä ei ole tosiasiallista taloudellista mahdollisuutta valittaa päätöksestä, tulisi arvioida toteutuuko oikeussuojadirektiivin tavoite täysimääräisesti.²⁵²

²⁵⁰ Ks. esim. MAO 442/2023, josta valitettiin KHO:een ja KHO pyysi ennakkoratkaisua direktiivin tulkinnasta Unionin tuomioistuimelta. Kirjoitushetkellä käsittely on kestänyt yli 3 vuotta.

²⁵¹ Ks. esim. Koiste ja muut, 2023, s. 15.

²⁵² Ks. myös Nenonen, 2012, s. 117. *”Pelkkä tuomioistuimeen pääsy ei kuitenkaan ole riittävää, vaan oikeuksien suojaamiseksi on lisäksi oltava käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot.”*

Uudessa hankintalakiesityksessä on kirjattu tavoitteeksi selvittää hankintavalituslautakunnan perustamista. Lähtökohtana käytetään Tanskan ja Viron malleja, joissa päätöksenteko on ollut nopeaa ja kustannustehokasta. Suomessa Halilan selvityksen mukaan lautakuntamallinen muutoksenhakuelin ei muuttaisi nykytilannetta, koska hankintaoikaisu on jo käytössä.²⁵³ Hankintaoikaisu ei ole kuitenkaan tehokas muutoksenhakukeino, koska päätöksen hankintaoikaisun menestymisestä tekee hankintayksikkö itse.²⁵⁴ Tämän tutkielman puitteissa tehdyn tutkimuksen perusteella lautakuntamallinen muutoksenhakuelin voisi toimia Suomessakin ja sen perustaminen voisi myös vavisuttaa Suomen perinteisiin perustuvaa jäykkää oikeuslaitosinstituutiota. Myös Heikkisen ja muiden päätelmät tukevat hankintavalituslautakunnan perustamista.²⁵⁵

Oikeusturvan laadun ja muutoksenhakuprosessin välillä on jännite, jota ei voida kokonaan ratkaista yksittäisillä selvityksillä ja toimenpiteillä. Ratkaiseminen vaatii kokonaisvaltaista uudelleenarkintaa siitä, missä ja miten julkisten hankintojen muutoksenhakuprosessi pitäisi hoitaa. Muutoksenhakuprosessin tehostamiseksi tulisikin valita yksi järjestelmätason päälinja, jolla prosessia lähdetäisiin uudistamaan.

Jatkotutkimusta ajatellen tulisi selvittää etenkin tekoälyn käytön mahdollisuuksia muutoksenhakuprosessin tukena etenkin oikeussuojan ja eettisyyden näkökulmista. Tekoälysovellukset tulevat joka tapauksessa laajentumaan myös julkishallintoon ja sen hyödyntämisessä tulisi olla edelläkävijä.

Hankintavalituslautakunta lakisäätöineen määräraikoineen voisi ratkaista tehokkuuteen liittyvän ajallisen ongelman ja parantaa samalla oikeusvarmuutta ja oikeussuojan saatavuutta. Lautakunnan päätösten tulisi olla velvoittavia, eikä suosituksia kuten

²⁵³ Halila, 2021, s. 59.

²⁵⁴ Ks. esim. Heikkinen ja muut, 2023, s. 413. Hankintayksiköllä pitäisi olla halua korjata ilmeinen virhe.

²⁵⁵ Heikkinen ja muut, 2023, s. 413.

esimerkiksi kuluttajariitalautakunnan päätökset ovat. Hankintavalituslautakunnan perustaminen vaatii kuitenkin laajoja muutoksia lainsäädäntöön ja toimielimen perustamista. Vaikka työ olisi iso, yhteiskunnalliset hyödyt olisivat myös merkittäviä. Julkisia hankintoja tehdään veronmaksajien rahoilla, joten hyödyt koskettaisivat kaikkia osapuolia.

Toisena päälinjana nykyinen markkinaoikeusprosessi tulisi hajottaa ja rakentaa uudelleen noudattaen asiakaslähtöistä²⁵⁶ toimintatapaa. Uudessa toimintamallissa tulisi hyödyntää esittelijäjärjestelmää soveltuvin osin, tekoälyn tuomia mahdollisuuksia valitusten esiseulonnessa ja päätösuosituksissa sekä jämäköittää prosessinjohtoa merkittävästi. Lisäksi tulisi pohtia vaihtoehtoa, jossa hankintailmoituksen epäselvyyksiin tulisi reagoida jo tarjouspyyntöaikana ja hankintayksiköllä olisi lakisääteinen mahdollisuus korjata sellaiset virheet, jotka eivät oleellisesti muuta tarjouspyynnön sisältöä. Nykykäytännössä oleelliseksi muutoksiksi katsotaan pienetkin muutokset, jotka voivat esimerkiksi muuttaa tarjouspyynnön houkuttelevammaksi uusille tarjoajille.²⁵⁷

Nykyinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa tehokkuutta pyritään parantamaan muodollisin ja taloudellisin estein oikeusturvan kustannuksella, on tullut tiensä päähän. Vanhanaikainen ja jäykkä muutoksenhakujärjestelmä vaatii rakenteellisen uudistuksen, joka pystyy vastaamaan osapuolten tarpeisiin nopeasti ja luotettavasti. Julkisten hankintojen volyyymi on merkittävä ja hankintojen rahoittamiseen käytetään julkisia varoja. Tällä hetkellä muutoksenhakuprosessi haittaa kohtuuttomasti hankintayksiköitä, tarjoajia ja loppukäyttäjiä. Kun muutoksenhakujärjestelmä toimii siten, että riidat saadaan ratkaistua tehokkaasti ja luotettavasti ilman yhteiskunnalle ja markkinoille aiheutuvaa kohtuutonta vahinkoa, voidaan todeta oikeussuojadirektiivin ja tehokkuusperiaatteen tavoitteiden toteutuneen myös Suomessa.

²⁵⁶ Asiakkaalla tarkoitetaan tässä yhteydessä oikeudenkäynnin osapuolia.

²⁵⁷ Ks. esim. KHO 2022:1. Nykytilanteessa tavoitteena on kilpailun lisääminen ja tarjousmäärän lisääminen, joten on ristiriitaista, ettei tarjouksesta saisi kilpailun voimassaoloaikana tehdä houkuttelevampaa. Kyseisessä tapauksessa tarjousaikaakin oli jatkettu, jotta tarjoajat ehtivät reagoida vähäiseen muutokseen.

Lähteet

- Aho, T. (2023). Petteri Orpon hallituksen ohjelma erityisesti hankintasääntelyn uudistamisen kannalta – arviointia. *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2023*.
- Bell, F., Bennett Moses, L., Legg, M., Silove, J., & Zalnieriute, M. (2022). *AI Decision-Making and the Courts: A Guide for Judges, Tribunal Members and Court Administrators*. UNSW Sydney. <https://doi.org/10.26190/unsworks/28357>
- Coviello, D., Moretti, L., Spagnolo, G., & Valbonesi, P. (2018). Court Efficiency and Procurement Performance. *The Scandinavian journal of economics*, 120(3), 826–858. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12225>
- Dancy, T., & Zalnieriute, M. (2025). AI and Transparency in Judicial Decision Making. *Oxford journal of legal studies*. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqaf030>
- Datzov, N. L. (2025). AI jurisprudence: Toward automated justice. *Northwestern journal of technology and intellectual property*, 23(1), 1–118.
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017). *Julkiset hankinnat*. Alma Talent Oy.
- European commission. (2012). *Annual Public Procurement Implementation Review 2012*. Commission staff working document.
- Euroopan komissio. (2017). *Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Muutoksenhakumenettelyjä julkisten hankintojen alalla koskevien direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY, sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66/EY, tehokkuudesta*.
- Euroopan komissio. (2025). *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle*. EU:n oikeusalan tulostaulu 2025.
- Greenstein, S. (2022). Preserving the rule of law in the era of artificial intelligence (AI). *Artificial intelligence and law*, 30(3), 291–323. <https://doi.org/10.1007/s10506-021-09294-4>
- Grimm, P., Grossman, M. R., & Coglianese, C. (2024). Ai in the courts: how worried should we be? *Judicature*, 107(3), 64–73.

- Halila, L. (2021). *Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen: Selvityshenkilön raportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:47. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8>
- Halonen, K-M. (2015). Hankintalain oikeussuojauudistuksen vaikutukset hankintayksiköiden toimintaan – empiirinen tutkimus hankintayksiköiden suorahankinta ja sopimuskäytännöistä. *Edilex* 15/2015. <http://www.edilex.fi/artikkelit/15138>
- Halonen, K-M. (2021). Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. *Lakimies* 7–8/2021, s. 1113–1135.
- Hankinta-Suomi. (2022). *Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen*. Työryhmän raportti, Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/80141e94-3c19-4a68-9a7d-0f2fc441820d/80d930d4-e689-4b98-976a-c2428023b289/KIRJE_20220704075349.PDF
- Heikkinen, P. & Halonen, K-M. (2023). Is it all worth it? Litigation risks in public procurement and role of reputation in particular. Evidence from Finland. *Working paper version Public Procurement Law Review* 2023, 4, 171–185. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4538146
- Heikkinen, P., Halonen, K-M & Kurttila, S. (2023). Vaihtoehtoja julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmäksi – tehokkuutta etsimässä tuomioistuinjärjestelmän ulkopuolelta. *Lakimies* 3–4/2023, s. 388–415.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeudentieteen julkaisuja 17.
- Husa, J. (2010). *Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – »oikeaa oikeusvertailua»?* *Lakimies* 5/2010, s. 700–718.
- Högsta förvaltningsdomstolen. (2023). *Prövningstillstånd – ja eller nej?* Noudettu 24.2.2026 osoitteesta <https://www.domstol.se/hogsta-forvaltningsdomstolen/om-handlaggning-av-malen/overklaga-och-begara-provningstillstand/>

- Kaave, P., Storsjö, I., & Heikkinen, P. (2025). Access to justice in public procurement: improving judicial review through lean thinking, proactive law and legal design. *TalTech Journal of European Studies*, 15(1), 155-178. <https://doi.org/10.2478/bjes-2025-0009>
- Karinranta, P. & Lahtinen, T. (2017). *Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti*. Helsingin Kamari Oy.
- Koiste, V., Siranko, H. & Lemola, W. (2023). *Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin: Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä edistäviä hankintoja sekä toimivia markkinoita*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:34. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-617-8>
- Kolehmainen, A. (2015). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Edilex 2015/29. <http://www.edilex.fi/artikkelit/15461>
- Korkein hallinto-oikeus. (2024). *Päätökset*. Noudettu 27.11.2025 osoitteesta <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset.html>
- Korkein hallinto-oikeus. (2025a). *Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2024*.
- Korkein hallinto-oikeus. (2025b). *Vuosikertomukset*. Noudettu 21.1.2026 osoitteesta <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/vuosikertomukset.html>
- Koulu, R. (2018) Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa? *Lakimies* 7–8/2018. 840–867.
- Kulmala, S. (2026). *Oikeuden väärinkäytön kielto ja oikeudenkäynnit*. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.
- Leskinen, M. (2022). De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. *Lakimies* 7–8/2022 s. 1158–1185.
- Lindroos-Hovinheimo, S. Koivisto, I, Koulu, R & Sankari, S. (2025). *Tekoälyn sääntely*. Alma Media Finland Oy.
- Linna, T. (2025). Generatiivinen tekoäly – asianajajan luotettava apulainen? *Defensor Legis* 3/2025, 522–527.
- Markkinaoikeus. (2025a). *Markkinaoikeuden työtilasto 2024*. Noudettu 25.9.2025 osoitteesta

https://www.markkinaoikeus.fi/material/sites/markkinaoikeus/tilastot/oxjx4zrl9/Tyotilasto_vuodelta_2024.pdf

Markkinaoikeus. (2025b). Tilastotietoja. Noudettu 21.1.2026 osoitteesta <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/vuositilastot.html>

Myöhänen, S. (2022). Preklusio hallintoprosessissa. *Oikeustiede – Jurisprudentia LV 2022*.

Mäenpää, O. (2025). *Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet*. Alma Media Finland Oy.

Määttä, T. (2015). *Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät*. Teoksessa T. Miettinen (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 105–134). Edita Publishing Oy. <https://www.edilex.fi/kirjat/16170>

Määttä, T. (toim.), Tolvanen, M., Kolehmainen, A., Kosonen, J., Väätänen, U. & Keinänen, A. (2018). *Oikeudellisen ajattelun perusteita*. Itä-Suomen yliopisto.

Nenonen, A. (2011). Hallinto-oikeudellinen valitus ja tuomioistuimeen pääsy hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. *Oikeustiede – Jurisprudentia XLIV 2011*.

Nenonen, A. (2012). Oikeussuojaa koskevat vaatimukset julkisissa hankinnoissa EU-oikeuden alalla. *Oikeustiede-Jurisprudentia 2012: XLV, s. 65–137*.

Niiles, E. (2019). Can AI Be a Fair Judge in Court? Estonia Thinks So. *Wired*. Noudettu 23.3.2026 osoitteesta <https://perma.cc/H398-3Z3P>

Nævnenes Hus. (2025a). *Complaints Board for Public Procurement. 2024 Annual report*. Noudettu 3.2.2026 osoitteesta <https://naevneneshus.dk/media/4xro1eea/annual-report-2024.pdf>

Nævnenes Hus. (2025b). *Nævnenes gennemsnitlige sagsbehandlingstider*. Noudettu 4.2.2026 osoitteesta <https://naevneneshus.dk/om-os/sagsbehandlingstider/naevnenes-gennemsnitlige-sagsbehandlingstider/>

- Oikeusministeriö. (2010). *Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen*. Työryhmän loppumietintö. Oikeusministeriön julkaisu 6/2010. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-905-4>
- Raitio, J. & Tuominen, T. (2025). *Euroopan unionin oikeus*. Alma Media Finland Oy.
- Rantala, K. & Alasuutari, N. (2021). Lainsäädäntötutkimus: Esimerkkinä lainvalmistelun analyysi. Teoksessa K. Nieminen & N. Lähteenmäki (toim.), *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus Oy.
- Salmela, J-P. (2015). Markkinaoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2015*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-227-940-8>
- Siitari-Vanne, E. (2002). *Markkinaoikeus. Kilpailu-, hankinta- ja markkinaoikeudellisten asioiden uusi erityistuomioistuin*. Edita Publishing Oy.
- Siivonen, V. (2023). *Onko GPT käynyt oikiksen? Tekoäly suomenkielisten oikeudellisten aiheiden käsittelijänä*. Edilex. <http://www.edilex.fi/artikkelit/30308>
- Siltala, R. (2003). Oikeustieteen tieteenteoria. *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A sarja n:o 234*. Vammalan kirjapaino 2003.
- Socol de la Osa, D. U., & Remolina, N. (2024). Artificial intelligence at the bench: Legal and ethical challenges of informing—or misinforming—judicial decision-making through generative AI. *Data & Policy*, 6. <https://doi.org/10.1017/dap.2024.53>
- Sveriges Domstolar. (2021a). *Ansök om överprövning av offentlig upphandling*. Noudettu 12.2.2026 osoitteesta <https://www.domstol.se/amnen/overklaga-myndighetsbeslut/offentlig-upphandling/ansok-om-overprovning-av-offentlig-upphandling/>
- Sveriges Domstolar. (2021b). *Så lång tid tar det*. Noudettu 19.2.2026 osoitteesta <https://www.domstol.se/amnen/overklaga-myndighetsbeslut/offentlig-upphandling/sa-lang-tid-tar-malet-offentlig-upphandling/>
- Tolvanen, M. (2020). Rikosketjun LEAN-hanke: Selvityshenkilön raportti. *Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:6*.
- Tuomioistuinvirasto. (2026). *Ehdotetut määrärahaileikkaukset vaarantavat oikeusvaltion ydintoiminnon*. Noudettu 18.3.2026 osoitteesta

<https://tuomioistuinvirasto.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteetjauutiset/tiedotteet-ja-uutiset-2026/ehdotetutmaarahaleikkauksetvaarantavatoikeusvaltionyntoiminnon160160.html>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2025). *Hankintalain uudistamishanke*, TEM014:00/2024 *säädösvalmistelu*. Noudettu 18.9.2025 osoitteesta <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM014:00/2024>

Ukkola, M. (2013). *Oikeusvoima ja luottamuksensuojan periaate julkisissa hankinnoissa*. Edilex 2013/24. <http://www.edilex.fi/artikkelit/10759>

Ukkola, M. (2019). *Julkisia hankintoja koskevien asioiden oikeussuojamenettelyt osana hallintolainkäyttöä*. Edilex 2019/30. www.edilex.fi/artikkelit/19969

Upphandlingsmyndigheten. (2025a). *Domstolsprocessen vid överprövning*. Noudettu 24.2.2026 osoitteesta <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/overprovning-och-andra-rattsmedel/overprovning/domstolsprocessen/>

Upphandlingsmyndigheten. (2025b). *Statistik om överprövningsärenden 2024*. Noudettu 19.2.2026 osoitteesta <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/rattsfallsstatistik/statistik-om-overprovningssarenden-2024/>

Valtiokonttori. (2025). *Hankintatoimi ja menojen käsittely*. Noudettu 17.9.2025 osoitteesta <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/valtion-konsernipalvelut/hankintatoimi-ja-menojen-kasittely/>

Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi*. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. *Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58*.

Valtioneuvosto. (2025). *Julkisten hankintojen ekologiset tavoitteet*. Noudettu 17.9.2025 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM035:00/2024#:~:text=Vaikutukset%20ja%20hy%C3%B6dyt.%20Julkiset%20hankinnat%20ovat%20merkit%C3%A4v%C3%A4,muodostavat%20noin%2020%20%25%20bruttokansantuotteesta%20%20laskentatavasta%20riippuen.>

Villa, S., Airaksinen, M., Alén, A., Bärlund, J., Jauhiainen, J., Kaisanlahti, T., Kanervo, J., Knuts, M., Kuoppamäki, P., Kymäläinen, S, Mansnérus, J., Mähönen, J., Pihlajarinne, T., Raitio, J. & Viitanen, K. (2024). *Yritysoikeus*. Alma Media Finland Oy.

Voutilainen, T. & Määttä, K. (2023). *Julkisten hankintojen sääntely*. 3. uudistettu painos. Helsingin Kamari Oy.

Välimäki, M. (2024). *Onko tekoälystä päättäjäksi?* Noudettu 23.3.2026 osoitteesta <https://juristiliitto.fi/juristimedia-artikkelit/onko-tekoalysta-paattajaksi/>

Virallislähteet

HE 154/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain 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 105/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle markkinaoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

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

HE 124/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

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

HE 2/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

VN/2099/2024. Työryhmän mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

Regeringens proposition 2021/22:120. En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

EUT C-81/98, Alcatel

EUT C-368/10, komissio vs. Alankomaat

EUT C-328/19

EUT C-432/05

Kotimainen oikeuskäytäntö

KHO 2014:53

KHO 2014:129

KHO 2016:97

KHO 2016:182

KHO 2017:139

KHO 2019:52

KHO 2022:1

KHO 2022:75

KHO 2025:T1336

MAO 471/18

MAO 304/19

MAO 120/20

MAO 75/21

MAO 131/21

MAO H315/2021

MAO H46/2022

MAO H302/2022

MAO 83/2023

MAO 442/2023

MAO 152/2025

MAO 246/2025

MAO 300/2025

MAO 319/2025

MAO 346/2025

MAO 640/2025

MAO 713/2025

MAO 725/2025

MAO 736/2025

MAO 742/2025

MAO 751/2025

MAO 752/2025

AOKS 1022/1/2015

Ruotsin korkein hallinto-oikeus

HFD 2022 Ref 4 I och II

Muut

Mata v. Avianca, Inc. (1:22-cv-01461), District Court, S.D. New York