

ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE

SISÄLTÖ

1 Asia.....	3
2 Esityksen tekijä.....	3
3 Asianosaiset	3
4 Hankintamenettely	3
5 Asian vireilletulo ja selvittäminen	3
6 Vaatimukset.....	4
7 Vaatimusten pääasialliset perusteet.....	4
8 Tapahtumakuvaus.....	5
8.1 Kuvaus hankintamenettelystä	5
8.2 Hankintayksikön antama selvitys	7
8.3 Sarastia Oy:n antama selvitys.....	10
9 Oikeudellinen arvio.....	11
9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta	11
9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat	11
9.1.2 Viraston ajallinen toimivalta.....	12
9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta	13
9.2 Sidosyksikköaseman arviointi	14
9.2.1 Sidosyksikköhankintoja koskeva lainsäädäntö.....	14
9.2.2 Määräysvaltakriteeri oikeuskäytännössä.....	14
9.2.3 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen määräysvalta Sarastia Oy:ssä	16
9.2.4 Kokonaisarvio sidosyksikköaseman edellytysten täyttymisestä	32
9.3 Suorahankintaperusteiden arviointi	35
9.4 Johtopäätös menettelyn lainvastaisuudesta	39
10 Esitetyt seuraamukset	40
11 Sovelletut säännökset.....	42
LIITELUETTELO	43

1 Asia

1. Julkinen hankinta, esitys seuraamusten määrittämiseksi: Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinta.

2 Esityksen tekijä

2. Kilpailu- ja kuluttajavirasto
PL 5
00531 Helsinki
Puhelin 029 505 3000

Virastossa asiaa hoitavat asiantuntija Heikki Puttonen, heikki.puttonen@kkv.fi, p. 029 505 3051 sekä tutkimuspäällikkö Elisa Aalto, elisa.aalto@kkv.fi, p. 029 505 3683.

3 Asianosaiset

3. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue (jäljempänä myös "hyvinvointialue" ja "hankintayksikkö")
4. Sarastia Oy (jäljempänä myös "Sarastia" ja "yhtiö")

4 Hankintamenettely

5. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluehallituksen 14.12.2022 tekemä päätös henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinnasta¹ sekä sen perusteella 20.1.2023 allekirjoitetut sopimukset Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen sekä Sarastia Oy:n välillä².

5 Asian vireilletulo ja selvittäminen

6. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" ja "virasto") on ottanut asian tutkittavakseen saamansa toimenpidepyynnön johdosta.
7. Virasto on 24.11.2022 toimittanut selvityspyynnön Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelle.³ Hyvinvointialue on vastannut viraston selvityspyyntöön 16.12.2022.⁴ Virasto on 19.1.2023⁵ ja 29.3.2023⁶ esittänyt

¹ Liite 1 Päätös henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinnasta.

² Liite 2 Sopimus Sarastia Oy.

³ Liite 3 Viraston selvityspyyntö 24.11.2022.

⁴ Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022.

⁵ Liite 5 Viraston lisäselvityspyyntö 19.1.2023.

⁶ Liite 6 Viraston lisäselvityspyyntö 29.3.2023.

hankintayksikölle lisäkysymyksiä, joihin on saatu vastaukset 10.2.2023⁷ ja 30.3.2023⁸.

8. Virasto on 19.1.2023 toimittanut Sarastia Oy:lle selvityspyynnön⁹, johon yhtiö on toimittanut vastauksensa 2.2.2023¹⁰.
9. KKV on kuullut hankintayksikköä markkinaoikeusesityksestä ja esitettävistä seuraamuksista. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on toimittanut virastolle vastauksensa 25.4.2023 ja 11.5.2023.¹¹
10. KKV on kuullut palveluntuottajaa markkinaoikeusesityksestä. Sarastia Oy on toimittanut virastolle vastauksensa 25.4.2023.¹²

6 Vaatimukset

11. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää hankintasopimusten sopimuskaudet päättymään kahdentoista (12) kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä lukien.¹³
12. Virasto esittää lisäksi, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle hankintalain mukaisen seuraamusmaksun. Virasto esittää seuraamusmaksun suuruudeksi 1 000 euroa.

7 Vaatimusten pääasialliset perusteet

13. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on henkilöstöhallinnon tukipalveluita hankkiessaan laiminlyönyt julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jatkossa "hankintalaki") 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa palveluiden hankinta mainitun lain mukaisesti. Hankintayksikkö on tehnyt suora hankinnan ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

⁷ Liite 7 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 10.2.2023.

⁸ Liite 8 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 30.3.2023.

⁹ Liite 9 Viraston selvityspyyntö Sarastialle 19.1.2023.

¹⁰ Liite 10 Sarastian vastaus 2.2.2023.

¹¹ Liite 18 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastine esitysluonnokseen ja liite 19 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastine esitettäviin seuraamuksiin.

¹² Liite 20 Sarastian vastine esitysluonnokseen.

¹³ Hankintasopimuksilla tarkoitetaan puitesopimusta sekä sen liitteenä olevia ohjelmistopalvelusopimuksia ja palvelusopimusta.

8 Tapahtumakuvaus

8.1 Kuvaus hankintamenettelystä

14. Sarastia Oy on kuntien, kuntayhtymien, kuntien omistamien osakeyhtiöiden ja hyvinvointialueiden omistama konserni, joka tuottaa omistaja-asiakkailleen taloushallinnon ja palkanlaskennan palveluja, asiointi- ja ohjelmistoratkaisuja sekä hankintapalveluja. Konserniin kuuluu emoyhtiö Sarastia Oy sekä kolme tytäryhtiötä: Suomen Kuntaprintä Oy, Sarastia Rekry Oy ja Onvire Oy.
15. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen väliaikainen valmistelutoimielin on 12.1.2022 käsitellyt Sarastia Oy:n osakkaaksi liittymistä. Päätöksen mukaan Sarastia Oy:n yhtiökokous ja hallitus olivat päättäneet suunnatusta osakeannista, jossa Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelle tarjottiin 1500 osaketta merkintähintaan 4,34 euroa per osake. Hyvinvointialue päätti hankkia 1500 Sarastia Oy:n osaketta yhteensä 6510 euron hintaan ja hyväksyä Sarastia Oy:n osakkaiden välisen osakassopimuksen.¹⁴
16. Sarastia Oy:n 22.12.2022 päivätyn osakasluettelon mukaan yhtiöllä on 290 osakasta. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue omistaa 0,04 prosentin osuuden yhtiön koko osakekannasta.¹⁵
17. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluehallitus on 18.5.2022 tehnyt päätöksen henkilöstöhallinnon palveluiden hankinnasta Sarastia Oy:ltä ja hyväksynyt Sarastia Oy:n indikatiivisen tarjouksen hyvinvointialueen talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista. Päätöksessä todetaan seuraavaa: "Vantaan ja Keravan hyvinvointialue omistaa nykyisin 1500 kappaletta Sarastia Oy:n osakkeita. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n mukaan lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee sidosyksikköltään. Sarastia Oy toimii edellä mainitun lainkohdan mukaisena omistajiensa sidosyksikkönä, jolta tehtäviä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa."¹⁶
18. Lisäksi päätöksessä valtuutetaan hallintovalmistelujohtaja ja HR-valmistelujohtaja neuvottelemaan hankittavien palveluiden laajuudesta. Päätöksessä todetaan, että Sarastia Oy laatii varsinaisen tarjouksen hyvinvointialueen ja Sarastian välisten tarkentavien keskustelujen ja esiselvityksen perusteella.
19. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluehallitus on 14.12.2022 tehnyt päätöksen hankkia henkilöstöhallinnon tukipalveluja

¹⁴ Liite 11 Päätös osakkuudesta.

¹⁵ Liite 12 Sarastia Oy osakasluettelo.

¹⁶ Liite 1 Päätös henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinnasta.

kokonaispalveluna Sarastia Oy:ltä. Päätöksen mukaan käyttöönoton kustannukset optioineen ovat yhteensä 1 775 292,08 euroa (alv 0 %), jatkuvien palveluiden kustannukset neljälle vuodelle optioineen ovat yhteensä 7 231 233,60 euroa (alv 0 %) ja Epassi-henkilöstöetujen ratkaisun käyttöönoton sekä jatkuvien palveluiden kustannukset neljälle vuodelle ovat yhteensä 356 822,80 euroa (alv 0 %).¹⁷

20. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ja Sarastia Oy ovat 20.1.2023 allekirjoittaneet puitesopimuksen sekä sen liitteenä olevat ohjelmistopalvelusopimukset ja palvelusopimuksen.¹⁸ Ohjelmistopalvelusopimukset ja palvelusopimus ovat puitesopimuksen alasopimuksia ja niihin sovelletaan puitesopimuksen ehtoja.¹⁹
21. Puitesopimuksessa osapuolet ovat sopineet eräistä kaikkiin Sarastia Oy:n toimittamiin palveluihin ja ohjelmistopalveluihin sovellettavista ehdoista ja periaatteista.²⁰ Ohjelmistopalvelusopimuksilla osapuolet ovat sopineet ehdoista, joiden mukaisesti Sarastia Oy toimittaa hyvinvointialueelle ohjelmistopalvelua tietoverkon välityksellä.²¹ Palvelusopimuksella osapuolet ovat sopineet kaikkiin Sarastia Oy:n toimittamiin palveluihin sovellettavista ehdoista ja periaatteista.²²
22. Ohjelmistopalvelusopimukset ja palvelusopimus ovat toisistaan erillisiä alasopimuksia, joista kumpikin on voimassa ehtojensa mukaisesti toisen alasopimuksen voimassaolosta riippumatta ja joita koskevat sopijapuolten oikeudet, velvollisuudet ja vastuut määräytyvät erikseen kunkin alasopimuksen osalta toisesta alasopimuksesta riippumatta.²³
23. Ohjelmistopalvelusopimukset ovat toistaiseksi voimassa olevia 7 kuukauden irtisanomisajalla. Palvelusopimus on määräaikaisena voimassa allekirjoitusta seuraavan kalenterivuoden loppuun saakka ja sen voimassaolo jatkuu automaattisesti kalenterivuosi kerrallaan, ellei jompikumpi sopijapuoli irtisano sopimusta kirjallisesti viimeistään kalenterivuotta edeltävän maaliskuun loppuun mennessä. Puitesopimus on voimassa niin kauan kuin jokin sen alasopimuksista on voimassa.²⁴

¹⁷ Liite 1 Päätös henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinnasta.

¹⁸ Liite 2 Sopimus Sarastia Oy.

¹⁹ Liite 2 Sopimus Sarastia Oy: Puitesopimus, sopimuksen kohta 2.3.

²⁰ Liite 2 Sopimus Sarastia Oy: Puitesopimus, sopimuksen kohta 2.5.

²¹ Liite 2 Sopimus Sarastia Oy: Ohjelmistopalvelusopimus Titania, sopimuksen kohta 2.1; ohjelmistopalvelusopimus Epassi, sopimuksen kohta 2.1.

²² Liite 2 Sopimus Sarastia Oy: Palvelusopimus, sopimuksen kohta 2.1.

²³ Liite 2 Sopimus Sarastia Oy: Puitesopimus, sopimuksen kohta 3.2.

²⁴ Liite 2 Sopimus Sarastia Oy: Ohjelmistopalvelusopimus Titania, sopimuksen kohta 14.2; palvelusopimus, sopimuksen kohta 20.2; puitesopimus, sopimuksen kohta 9.2.

8.2 Hankintayksikön antama selvitys

24. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on 16.12.2022²⁵, 10.2.2023²⁶ ja 30.3.2023²⁷ toimittanut virastolle kirjallista selvitystä henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinnasta sekä Sarastia Oy:n asemasta hyvinvointialueen sidosyksikkönä.
25. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen selvityksen mukaan hyvinvointialue alkoi selvittää tapaa järjestää talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut heti, kun hyvinvointialueen väliaikainen valmistelutoimielin oli aloittanut toimintansa syksyllä 2021. Mahdollisista toteuttamisvaihtoehtoista tilattiin selvitys konsulttiyhtiö Deloittelta. Vaihtoehtoja olivat oma palvelutuotanto ja järjestelmien hankkiminen markkinatoimijalta, oma palvelutuotanto ja järjestelmien hankkiminen sidosyksiköltä sekä kokonaisratkaisun hankkiminen sidosyksiköltä. Näistä vaihtoehtoista valittiin kokonaisratkaisun hankkiminen sidosyksiköltä, jossa sidosyksikkö tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut sekä niihin liittyvät järjestelmät.
26. Hyvinvointialueen selvityksen mukaan selvitysvaiheessa sidosyksikkö-vaihtoehtoina nähtiin HUS Asvia (jäljempänä myös "HUS") ja Sarastia, joista hyvinvointialue valitsi HUS Asvian.
27. Hankintayksikön selvityksessä on myös todettu, että jo syksyllä 2021 palveluiden kilpailuttaminen nähtiin liian aikaa vievänä ja riskialttiina prosessina suhteessa koko hyvinvointialueuudistuksen aikatauluun. Valmistelua lähdettiin tekemään yhteistyössä HUS-yhtymän eli HUS Asvian kanssa.
28. Hankintayksikön selvityksen mukaan HUS kuitenkin ilmoitti 6.5.2022, ettei se yhteisestä valmistelusta ja aiemmin tehdyistä linjauksista huolimatta pystykään tuottamaan talouden ja henkilöstöhallinnon ratkaisuja hyvinvointialueelle. HUS:n vetäytymisen jälkeen tuli tarve arvioida muita vaihtoehtoja eli käytännössä Sarastiaa. Hankintayksikön mukaan aikataulu oli aivan liian lyhyt, jotta palvelut olisi esimerkiksi voitu kilpailuttaa varmistuen samalla siitä, että palvelut olisivat varmasti turvallisesti toiminnassa 1.1.2023 alkaen.
29. Hankintayksikkö on tarkentanut toiseen lisäselvityspyyntöön antamassaan vastauksessa, että se sai virallisen ilmoituksen HUS:n vetäytymisestä 6.5.2022. Hankintayksikön selvityksen mukaan kuitenkin jo huhtikuussa 2022 vaikutti HUS:n epävirallisen viestinnän perusteella hyvin epätodennäköiseltä, että hyvinvointialueen ja HUS:n yhteistyö

²⁵ Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022.

²⁶ Liite 7 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 10.2.2023.

²⁷ Liite 8 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 30.3.2023.

jatkuisi. Hankintayksikkö pyysi varmuuden vuoksi Sarastialta tarjouksen jo huhtikuun puolella.

30. Hankintayksikkö on tarkentanut lisäselvityspyyntöön antamassaan vastauksessa, että HUS:n vetäytymisen jälkeen taloushallinnon palvelut eriytettiin kokonaisuudesta siten, että Sarastialta hankittiin vain henkilöstöhallinnon palvelut kokonaispalveluna järjestelmineen. Hankintayksikön mukaan taloushallinnon palvelut ja järjestelmät hankitaan muualta.
31. Hyvinvointialueen mukaan Sarastia oli ainoa tuottaja, joka pystyi tarjoamaan hyvinvointialueelle palkanlaskentapalvelut ja näiden käyttöönottoprojektin siten, että hyvinvointialueella oli edellytykset suorittaa perustehtävänsä heti 1.1.2023.
32. Hankintayksikön selvityksessä on todettu, että sidosyksikkövaihtoehtoa ei ole missään vaiheessa pidetty millään tavalla hankintalainsäädännön kannalta hyväksyttävyydeltään tulkinnanvaraisena vaihtoehtona, vaan täysin hankintalain mukaisena menettelynä.
33. Hankintayksikkö on edelleen todennut, että hyvinvointialueen arvion mukaan sidosyksikköyhteyden synnyttävät edellytykset ovat täyttyneet, eikä hankintalain soveltamatta jättämiselle Sarastialta tehdyissä hankinnoissa ole ollut mitään laista johtuvaa estettä.
34. Hankintayksikön selvityksessä on todettu, että hyvinvointialueen mukaan meno Sarastia Oy:öön ja sen näkemys yhtiön luonteesta sidosyksikkönä on perustunut erityisesti seuraaviin keskeisiin piirteisiin: yhtiö toimii pelkästään hankintayksiköiden etujen ja tarpeiden mukaisesti, yhtiön kaikki osakkaat pääsevät vaikuttamaan yhtiön päätöksentekoon ja strategiaan ja yhtiön osakkaat käyttävät ratkaisevaa määräysvaltaa yhtiössä.
35. Hankintayksikkö on vedonnut siihen, että Sarastia Oy:n osakassopimus ja yhtiöjärjestys sisältävät määräyksiä viidestä eri toimielimestä, joiden kautta osakkaat pääsevät vaikuttamaan yhtiön päätöksentekoon. Näitä ovat yhtiökokous, hallitus, neuvottelukunta, nimitysvaliokunta ja toimitusjohtaja.
36. Hankintayksikkö on edelleen vedonnut siihen, että neuvottelukunnan ja yhtiökokouksen kautta kaikki osakkaat pääsevät välittömästi vaikuttamaan ja käyttämään määräysvaltaa. Lisäksi hallitus ja nimitysvaliokunnan jäsenet edustavat koko osakaskuntaa. Hankintayksikön mukaan kyse on laajapohjaisesti omistetusta sidosyksiköstä, jossa hyvinvointialue käyttää määräysvaltaa yhtenä omistajana kymmenien muiden julkisyhteisöomistajien kanssa.

37. Sarastia Oy:n hallituksen jäsenyyden osalta hankintayksikkö on todennut, että sillä ei ole tällä hetkellä omaa edustajaa Sarastia Oy:n hallituksessa. Hyvinvointialue on liittynyt Sarastian osakkaaksi tammi-kuussa 2022 ja hyvinvointialueen väliaikainen valmistelutoimielin on aloittanut toimintansa vasta hiukan ennen tätä. Hankintayksikön mukaan sillä ei ole ollut edellytyksiä eikä syytä tässä tilanteessa pyrkiä saamaan omaa edustajaansa yhtiön hallituksen jäseneksi. Hyvinvointialue osallistuu neuvottelukunnan jäsenyyden kautta Sarastian hallituksen ohjeistukseen yhtiöjärjestysmääräysten ja osakassopimuksen mukaisesti.
38. Hankintayksikkö on vedonnut myös siihen, että sen määräysvalta on verrattavissa muiden osakkaiden määräysvaltaan yhtiössä. Hankintayksikön mukaan määräysvalta ei tarkoita eikä edellytä hallituspaikkaa eikä yhtiön ohjeistamista, vaan mahdollisuutta siihen. Hyvinvointialueella on osakkaana täsmälleen samat vaikutusmahdollisuudet kuin muillakin samankokoisilla osakkailla.
39. Lisäksi hankintayksikkö on vedonnut selvityksessään siihen, että se olisi voinut tehdä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita koskevan hankinnan myös suorahankintana, koska kyseessä oli hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukainen äärimmäinen ja hankintayksiköstä riippumaton kiire. Hankintayksikön mukaan valmiiksi kriittinen aika-tila tiukentui vielä huomattavasti, kun HUS vetäytyi hankinnasta toukokuussa 2022.
40. Hankintayksikön mukaan palkanlaskentapalveluiden hankinnassa on mukana HR-järjestelmäkokonaisuus, joka on kriittinen osa hyvinvointialueen tietoarkkitehtuuria. Lisäksi järjestelmä vaatii integraatiot muihin kriittisiin hyvinvointialueen järjestelmiin. Vaikka kilpailutuksen tekninen toteuttaminen olisi saattanut olla teoreettisesti mahdollista vuoden 2022 puolella, se ei vielä olisi mahdollistanut palvelun varsinaista käyttöä 1.1.2023 alkaen.
41. Hankintayksikkö on todennut, että pelkälle käyttöönottoprojektille olisi tullut varata vähintään 9 kuukautta aikaa. Mikäli se olisi toukokuussa päättänyt ryhtyä kilpailuttamaan HR-palveluita kokonaishankintana, olisi palveluiden käyttöönottoprojekti päästy ihannetilanteessa aloittamaan vasta joulukuussa 2022.
42. Hankintayksikkö on tuonut selvityksessään esille sen, että se on ollut toimintaa aloitettaessa hyvin poikkeuksellisessa tilanteessa. Ratkaisu- vaihtoehtoja on jouduttu rakentamaan sen perustan päälle, joka kunnilta siirtyy, ja niillä resursseilla, joita valtio on hyvinvointialueiden valmisteluun myöntänyt. Hyvinvointialueen valmisteluorganisaatio, joka myös huolehtii kilpailutuksista ja käyttöönottoprojektista, on pitänyt rakentaa käytännössä tyhjästä syksyllä 2021. Myös poliittisen

päätöksenteon reunaehdot on tullut huomioida, sillä hyvinvointialueella ylintä päätösvaltaa käyttävä aluevaltuusto aloitti toimikautensa vasta 1.3.2022.

8.3 Sarastia Oy:n antama selvitys

43. Sarastia Oy on selvityksessään kertonut, että yhtiö kehittää palvelujaan ja toimintaansa yhdessä omistaja-asiakkaidensa kanssa. Sarastia Oy:n lähes 300 omistaja-asiakkaan joukkoon kuuluu hankintalain mukaisia hankintayksiköitä kuten hyvinvointialueita, kuntia, kuntayhtymiä sekä lisäksi kuntien omistamia osakeyhtiöitä.²⁸
44. Sarastia Oy:n selvityksen mukaan yhtiön toiminta-ajatus ja omistus perustuu sille ajattelumallille, että omistajat yhdessä muiden omistajien kanssa käyttävät määräysvaltaa yhtiössä. Tässä tarkoituksessa yhtiössä toimii neuvottelukunta, jolla on oikeus vaikuttaa Sarastia Oy:n tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin. Yhtiön strategia on laadittu yhteistyössä neuvottelukunnan kanssa, ja strategiaan päätyneistä teemoista esimerkiksi "asiakas keskiöön" ja "tehokkuus" vaikuttavat suoraan omistaja-asiakkaiden etuihin ja intresseihin.
45. Neuvottelukunta on tyypillisesti kokoontunut kaksi kertaa vuodessa. Keväällä neuvottelukunta kokoontuu ennen yhtiökokousta ja käsittelee samat yhtiön edelliseen tilikauteen liittyvät aiheet, jotka käsitellään varsinaisessa yhtiökokouksessa. Syksyn neuvottelukunnassa puolestaan käsitellään epävirallisemmin kulunutta vuotta ja sen tapahtumia.
46. Sarastia Oy on selvityksessään todennut, että yhtiön hallitus selvittää ja huomioi kaikkien omistajien intressit strategisessa päätöksenteossa ensisijaisesti neuvottelukunnan kautta, eli kuuntelemalla mitä evästyksiä ja päätöksiä neuvottelukunnasta annetaan ja ohjaamalla sitten Sarastia Oy:n toimintaa toivottuun suuntaan.
47. Sarastia on selvityksessään edelleen todennut, että hankintalaki ei määrittele tarkemmin, minkä toimielimen tulee koostua hankintayksiköiden edustajista. Yhtiön mukaan hankintadirektiivissä ja hankintalain perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että yksittäinen edustaja voi edustaa useita tai kaikkia osallistuvia hankintayksiköitä sidosyksikön hallintoelimissä. Sarastian mukaan hankintalain 15 §:ssä säädetyn edellytyksen, jonka mukaan hankintayksikön tulee yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa, täyttymiseksi riittää, että yhdellä tai useammalla omistajalla on yhteinen, niiden etua ajava edustaja hallituksessa. Tämä edellytys on varmistettu

²⁸ Liite 10 Sarastian vastaus 2.2.2023.

osakassopimuksen 5.3 kohdan määräyksellä, jossa todetaan, että hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua ja hallituksen tulee huomioida kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa. Sarastian mukaan jokaisella Sarastia Oy:n omistajalla on täten yhtiön hallituksessa oma edustaja, jonka on edistettävä omistajan etua.

48. Sarastian mukaan omistajien strategiaa vaikutusmahdollisuuksia Sarastia Oy:ssä on vahvistettu siten, että omistajilla on suora vaikutusmahdollisuus yhtiökokoukselle ehdotettavien yhtiön hallitukseen valittavien jäsenten valintaan. Tässä tarkoituksessa yhtiöön on perustettu nimitysvaliokunta. Osakassopimuksen mukaan lähtökohtana on, että Sarastia Oy:n kolme suurinta omistajaa ja kolme suurinta asiakasta nimeää kukin yhden edustajan nimitysvaliokuntaan.
49. Sarastia on myös kertonut selvityksessään, että yhtiökokouksen asemaa on vahvistettu siirtämällä hallituksen toimivaltaan kuuluvia päätöksiä yhtiökokouksen päätettäväksi. Sarastian mukaan tällä on omalta osaltaan lisätty omistajien määräysvaltaa Sarastia Oy:n kannalta tärkeisiin päätöksiin.
50. Sarastia on lisäksi tuonut selvityksessään esille, että Euroopan unionin tuomioistuin (jäljempänä myös "EUT") on todennut ratkaisun *Econord* kohdassa 33, että sidosyksikön määräysvaltaedellytys täyttyy, kun jokainen sidosyksikköhankintoja tekevä viranomainen omistaa osan kyseisestä sidosyksiköstä ja osallistuu sen johtaviin elimiin. Lisäksi Sarastian mukaan Euroopan unionin tuomioistuin on todennut ratkaisun *Coditel Brabant* kohdassa 34, että hankintayksiköiden edustus päätöksentekoaikavälissä merkitsee päätösvalan käyttämistä.

9 Oikeudellinen arvio

9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta

9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat

51. Hankintalain 139 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista.
52. Hankintalain 141 §:n 1 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suora hankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle:

- 1) tehottomuusseuraamuksen määräämistä;
- 2) seuraamusmaksun määräämistä;
- 3) sopimuskauden lyhentämistä;
- 4) hankintapäätöksen kumoamista, edellyttäen, että virasto on esittänyt 1 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen määräämistä.

53. Hankintalain 141 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu esitys on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta.

9.1.2 Viraston ajallinen toimivalta

54. KKV:n määräaika esityksen tekemiselle alkaa sopimuksen tekemisestä, joten asiassa on ensin selvitettävä hankintasopimuksen tekemisen ajankohta.
55. Hankintalain 4 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.
56. Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä.
57. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on tehnyt asiassa kaksi hankintapäätöstä. Ensin hyvinvointialue on 18.5.2022 tehnyt päätöksen henkilöstöhallinnon palveluiden hankinnasta Sarastia Oy:ltä ja hyväksynyt Sarastia Oy:n indikatiivisen tarjouksen hyvinvointialueen talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista. Tämän jälkeen hyvinvointialue on 14.12.2022 tehnyt päätöksen hankkia henkilöstöhallinnon tukipalveluja kokonaispalveluna Sarastia Oy:ltä.
58. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on allekirjoittanut sopimukset Sarastia Oy:n kanssa 20.1.2023. Viraston ensimmäinen selvityspyyntö on lähetetty hankintayksikölle 24.11.2022, eli hankintaa koskevat selvittämistoimenpiteet on aloitettu ennen hankintasopimuksen tekemistä. Virastolla on hankintalain 141 §:n perusteella toimivalta tehdä esitys markkinaoikeudelle kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä eli 20.7.2023 saakka.

9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta

59. Edellytyksenä KKV:n tekemälle esitykselle on se, että esityksen kohteena oleva hankinta ylittää ennakoidulta arvoltaan EU-kynnysarvon taikka liitteen E mukaisissa palveluissa kansallisen kynnysarvon.
60. Hankintalain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan EU-kynnysarvo on ilman arvonlisäveroa laskettuna 207 000 muiden kuin valtion keskuhallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa. Pykälän 3 momentin mukaan Euroopan komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 6 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ja julkaisee tarkistettut kynnysarvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin 1 momentin mukaisten arvojen tilalle tulevat Euroopan komission kulloinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot. Vuonna 2022 sovellettava kynnysarvo on 215 000 euroa.
61. Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat, hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.
62. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen sekä Sarastia Oy:n välisen hankintasopimuksen hintaliitteen mukaan henkilöstöhallinnon tukipalveluiden käyttöönoton kustannukset optioineen ovat yhteensä 1 775 292,08 euroa (alv 0 %) ja jatkuvien henkilöstöhallinnon palveluiden kustannukset optioineen ovat yhteensä 1 807 808,40 euroa (alv 0 %) vuodessa.²⁹ Lisäksi hankintapäätöksen mukaan Epassi-henkilöstöetujen ratkaisuun liittyvien jatkuvien palveluiden kustannusarvio on 86 800 euroa vuodessa (alv 0 %).³⁰
63. Virasto toteaa, että esityksen kohteena olevan hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankintaan sovellettavan kynnysarvon, joten virastolla on toimivalta tehdä markkinaoikeudelle hankintalain 141 §:n mukainen esitys seuraamusten määräämiseksi.

²⁹ Liite 13 Hankintasopimuksen hintaliite.

³⁰ Liite 1 Päätös henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinnasta.

9.2 Sidosyksikköaseman arviointi

9.2.1 Sidosyksikköhankintoja koskeva lainsäädäntö

64. Hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.
65. Kyseistä säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kaikkien sidosyksikköasemaa koskevien edellytysten on täyttyttävä samaan aikaan, jotta kyse olisi lainkohdassa tarkoitetusta sidosyksiköstä.³¹
66. Hankintalain 15 §:n 5 momentin mukaan hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.
67. Hankintalain esitöiden mukaan hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, kun sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista. Yksittäinen edustaja voi kuitenkin edustaa useita tai kaikkia osallistuvia hankintayksiköitä sidosyksikön hallintotoimielimessä. Yhteisen määräysvallan edellytyksenä on lisäksi, että hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.³²

9.2.2 Määräysvaltakriteeri oikeuskäytännössä

68. Sidosyksikköaseman edellytyksenä on, että hankintayksikkö joko yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavalla kuin omiin toimipaikkoihinsa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hankintayksikön tulee käyttää sidosyksikköön sellaista

³¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 101.

³² HE 108/2016 vp, s. 104.

määräysvaltaa, että se voi vaikuttaa yksikön päätöksiin. Hankintayksiköllä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa ratkaisevasti sekä sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin että sen tärkeisiin päätöksiin.³³

69. Hankintayksiköllä tulee olla mahdollisuus aidosti vaikuttaa sidosyksikön päätöksentekoon. EUT:n oikeuskäytännön mukaan hankintayksikön määräysvallan on oltava luonteeltaan sekä rakenteellista, toiminnallista että todellista.³⁴ Tuomioistuin on todennut, että puhtaasti muodollista osallistumista sidosyksikköön tai sen johtaviin elimiin ei voida pitää riittävänä määräysvaltakriteerin täyttymiseksi, koska tällainen tulkinta avaisi mahdollisuuden julkisia hankintoja koskevien oikeushojden kiertämiseen. Näin ollen lain kiertämistarkoituksessa tehdyt keinotekoiset ja muodolliset järjestelyt, joilla hankintayksikölle ei anneta vähäisintäkään mahdollisuutta osallistua yksikköön kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen, eivät voi olla määräysvallalle asetettujen edellytysten mukaisia.³⁵
70. Riittävän määräysvallan olemassaolo on sidoksissa tapauskohtaisesti kaikista merkityksellisistä olosuhteista ja sääntelystä tehtävään kokonaisarvioon. Konkreettisiin olosuhteisiin pohjautuvan tarkastelun lopputuloksena on oltava, että hankintayksikkö voi vaikuttaa sidosyksikön päätöksiin.³⁶ Huomioon otettavat tekijät eivät koske ainoastaan tosiasioihin liittyviä olosuhteita, vaan myös sovellettavaa lainsäädäntöä ja erityisesti kyseisen oikeushenkilön säännöissä määrättyjä määräysvallan käyttöä koskevia mekanismeja.³⁷
71. Mikäli sidosyksiköllä on useita hankintayksiköitä omistajina, määräysvaltaa sidosyksikköön voi käyttää myös yhdessä. Hankintayksiköllä on kuitenkin oltava myös yhteisomistuksessa olevassa yksikössä vallitsevien päätöksentekorakenteiden puitteissa sellainen asema, joka mahdollistaa sille tosiasiallisen mahdollisuuden osallistua sidosyksikköön kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen.³⁸ Ei siis riitä, että vain osa yhdessä määräysvaltaa käyttävistä hankintayksiköistä käyttää määräysvaltaa, vaan jokaisella hankintayksiköllä tulee olla yksin tai yhdessä mahdollisuus käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa.
72. EUT:n oikeuskäytännön perusteella pelkkää omistususuutta sidosyksiköksi väitetystä yhtiöstä ei voida pitää sidosyksikköaseman muodostumisen kannalta riittävänä, jos hankintayksiköt eivät osallistu sekä

³³ Asia C-458/03 *Parking Brixen*, EU:C:2005:605, kohta 65, asia C-324/07 *Coditel Brabant*, EU:C:2008:621, kohta 28 ja asia C-573/07 *Sea*, EU:C:2009:532, kohta 65.

³⁴ Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, EU:C:2012:758, kohta 27 ja asia C-324/07 *Coditel Brabant*, kohta 46.

³⁵ Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohta 31.

³⁶ Asia C-573/07 *Sea*, kohta 65.

³⁷ Yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21 *Sambre & Biesme*, EU:C:2022:1022, kohta 67.

³⁸ Asia C-573/07 *Sea*, kohdat 59–64 ja asia C-324/07 *Coditel Brabant*, kohta 54.

yhtiön johtaviin elimiin että yhtiöön kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen.³⁹ Hankintayksiköiden ei voida myöskään katsoa käyttävän määräysvaltaa yhdessä silloin, kun määräysvaltaa käyttää ainoastaan sidosyksiköstä enemmistöosuuden omistava hankintayksikkö.⁴⁰

73. EUT:n mukaan hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että yhteistä määräysvaltaa käyttävän hankintaviranomaisen osallistuminen määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksentekoon tapahtuu sellaisen jäsenen välityksellä, joka toimii tämän hankintaviranomaisen edustajana ja joka voi tarvittaessa edustaa myös muita hankintaviranomaisia. EUT perusti tulkintansa hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan taustalla vaikuttaviin tavoitteisiin, sillä tuomioistuimen mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täyttävien julkisten hankintojen jättäminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle johtuu siitä, että unionin lainsäätäjä on halunnut tunnustaa hankintaviranomaisille vapauden tarjota tiettyjä palveluja itse ja hoitaa niille annettuja julkisen palvelun tehtäviä käyttäen omia voimavarojaan. Tuomioistuimen mukaan hankintaviranomaisen ei kuitenkaan voida katsoa käyttävän omia voimavarojaan ja toimivan itse silloin, kun se ei voi osallistua sidosyksikön päätöksentekoon sellaisen edustajan välityksellä, joka toimii hankintaviranomaisen ja tarvittaessa muiden hankintaviranomaisten nimissä, koska tällaisessa tilanteessa hankintaviranomaisen etujen ilmaiseminen päätöksentekotilanteissa edellyttäisi sitä, että sen edut ovat yhteisiä niiden etujen kanssa, joihin muut hankintaviranomaiset vetoavat omien edustajiensa välityksellä näissä elimissä.⁴¹
74. Sidosyksikkösuhteen määräysvaltaa ja toiminnan kohdistumista koskevia edellytyksiä on tulkittava suppeasti, koska kyseessä on julkisia hankintoja koskeviin oikeusohjeisiin tehtävästä poikkeuksesta. Sidosyksikkösuhteen edellytysten olemassaoloon vetoavan on näytettävä toteen kyseisen poikkeuksen soveltamisedellytykset.⁴²

9.2.3 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen määräysvalta Sarastia Oy:ssä

75. EUT:n ratkaisukäytännön mukaan sidosyksikköaseman tunnusmerkien täyttymistä tulee ensisijaisesti arvioida hankintasopimuksen tekohetkellä. Vain erityiset seikat voivat poikkeuksellisesti edellyttää, että arvioinnissa otetaan huomioon hankintasopimuksen tekopäivän jälkeen tapahtuneita seikkoja.⁴³

³⁹ Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohdat 31–33.

⁴⁰ Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohta 30.

⁴¹ Yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21 *Sambre & Biesme*, kohdat 71–73.

⁴² Asia C-458/03 *Parking Brixen*, kohta 63.

⁴³ Asia C-573/07 *Sea*, kohdat 47–48. Ratkaisun mukaan tällainen erityinen seikka voi olla esimerkiksi sellainen keinotekoinen järjestely, jolla on ollut tarkoitus kiertää asiaa koskevia oikeussääntöjä. Ks. myös

76. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on allekirjoittanut sopimukset henkilöstöhallinnon palveluista ja järjestelmistä Sarastia Oy:n kanssa 20.1.2023. Hankintasopimuksen tekohetkellä hyvinvointialue omisti 1500 Sarastia Oy:n osaketta. Asiassa tulee arvioitavaksi, onko hyvinvointialueella ollut Sarastiaan sidosyksikköaseman edellyttämä määräysvalta hankintasopimuksen tekohetkellä eli 20.1.2023.
77. Osakeyhtiölain (624/2006) 3 luvun 3 §:n mukaan osake tuottaa yhden äänen kaikissa yhtiökokouksessa käsiteltävissä asioissa. Sarastia Oy:n yhtiöjärjestyksessä ei ole tästä poikkeavia määräyksiä, joten Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella on yhtiökokouksessa 1500 ääntä. Sarastia Oy:n koko osakemäärään suhteutettuna hyvinvointialueella on 0,04 prosentin äänivalta.
78. Edellä kohdissa 9.2.1 ja 9.2.2 esitettyyn pohjautuen asiassa on kysymys siitä, voiko Vantaan ja Keravan hyvinvointialue yksin tai yhdessä toisten hankintayksiköiden kanssa vaikuttaa rakenteellisella ja toiminnallisella tavalla Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Hyvinvointialueen käyttämän määräysvallan on oltava todellista eikä ainoastaan puhtaasti muodollista. Jotta hyvinvointialueen voitaisiin katsoa käyttävän ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:ssä, täytyy sen käyttämän määräysvallan myös vertautua siihen määräysvaltaan, jota se käyttää omissa toimipaikoissaan.
79. KKV on pyytänyt Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelta selvitystä siitä, käyttääkö kunta määräysvaltaa suhteessa Sarastia Oy:öön, eli onko hyvinvointialueella ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin joko yksin tai yhdessä toisten hankintayksiköiden kanssa.⁴⁴
80. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen arvion mukaan kaikki sidosyksikköyhteyden synnyttävät edellytykset ovat täyttyneet. Hankintayksikkö on selvityksessään todennut, että Sarastia Oy:n kaikki osakkaat pääsevät vaikuttamaan yhtiön päätöksentekoon ja strategiaan ja että osakkaat käyttävät yhdessä ratkaisevaa määräysvaltaa yhtiössä. Hankintayksikön mukaan neuvottelukunnan ja yhtiökokouksen kautta kaikki osakkaat pääsevät välittömästi vaikuttamaan ja käyttämään määräysvaltaa. Lisäksi hallitus ja nimitysvaliokunnan jäsenet edustavat koko osakaskuntaa.⁴⁵
81. Selvyyden vuoksi todetaan, että virasto käsittelee seuraavaksi erikseen jokaisen toimielimien merkitystä Sarastiaan käytettävän ratkaisevan päätösvaltan arvioinnissa ja arvioi vasta sen jälkeen, onko

MAO 559/18, jossa sidosyksikkösuhteen tunnusmerkkien täyttymistä arvioitiin hankintasopimuksen tekohetkellä.

⁴⁴ Liite 3 Viraston selvityspyyntö 24.11.2022.

⁴⁵ Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022.

niiden muodostaman kokonaisuuden perusteella Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella hankintalain tarkoittama määräysvalta Sarastiaan.

Nimitysvaliokunta

82. Sarastia Oy:n osakassopimuksen mukaan omistajien strategisia vaikutusmahdollisuuksia on yhtiössä vahvistettu siten, että omistajilla on vaikutusmahdollisuus yhtiön hallituksen valintaan. Tässä tarkoituksessa omistajat ovat perustaneet nimitysvaliokunnan. Valiokunta valmistelee yhtiökokoukselle esityksen muun ohella hallituksen jäsenten lukumääräksi ja hallituksen jäseniksi.⁴⁶ Nimitysvaliokuntaan valitaan yhteensä 6–8 jäsentä vuodeksi kerrallaan. Jäsenet valitaan varsinaisen yhtiökokouksen yhteydessä siten, että yhtiön kolme suurinta osakkeenomistajaa ja kolme ostovolyymin perusteella suurinta asiakasomistajaa nimeävät kukin yhden edustajan valiokuntaan. Lisäksi yhtiökokous voi kyseisten omistajien esityksestä päättää enintään kahden lisäjäsenen nimittämisestä nimitysvaliokuntaan.⁴⁷ Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ei kuulu kumpaankaan edellä mainituista omistajakategorioista.
83. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on selvityksessään vedonnut siihen, että nimitysvaliokunnan jäsenet edustavat koko osakaskuntaa.⁴⁸
84. Virasto toteaa, että Sarastia Oy:n osakassopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä ei ole määräystä siitä, että nimitysvaliokunnan jäsenet edustavat yhtiön koko osakaskuntaa. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ei ole ollut edustajaa nimitysvaliokunnassa, eikä hankintayksikkö ole esittänyt muutakaan selvitystä siitä, miten se voisi vaikuttaa yhtiön hallituksen valintaan nimitysvaliokunnan välityksellä. KKV toteaa, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ei ole mahdollisuutta vaikuttaa nimitysvaliokunnan jäsenten valintaan, eikä hyvinvointialueella ole siten myöskään nimitysvaliokunnan kautta mahdollisuutta vaikuttaa Sarastia Oy:n hallituksen jäsenten valintaan.
85. Sarastia Oy on esitysluonnokseen antamassaan vastineessa vedonnut siihen, että mahdollisuus nimetä 1–2 lisäjäsentä nimitysvaliokuntaan lisää osaltaan jokaisen omistajan mahdollisuuksia saada oma edustajansa nimitysvaliokuntaan ja tästä syystä myös Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella on mahdollisuus vaikuttaa nimitysvaliokunnan jäsenten valintaan.⁴⁹ Virasto toteaa, että tällä seikalla ei ole asian arvioinnin kannalta merkitystä, koska hyvinvointialueella ei ole

⁴⁶ Liite 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.6.1.

⁴⁷ Liite 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.6.2.

⁴⁸ Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022.

⁴⁹ Liite 20 Sarastian vastine esitysluonnokseen.

ollut edustajaa nimitysvaliokunnassa eikä se ole voinut vaikuttaa Sarastian hallituksen valintaan nimitysvaliokunnan välityksellä. Nimitysvaliokuntaan ei myöskään ole tosiasiasa nimetty yhtäkään lisäjäsentä ainakaan vuosina 2019–2022.⁵⁰

86. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen ei voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin nimitysvaliokunnan välityksellä.

Sarastia Oy:n hallitus

87. Sarastia Oy:n osakassopimuksen mukaan yhtiön hallitukseen kuuluu vähintään neljä ja enintään yhdeksän jäsentä. Hallitus muun muassa huolehtii yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, ohjaa ja valvoo yhtiön toimintaa ja toimitusjohtajaa, hyväksyy yhtiön tavoitteet ja riskienhallinnan periaatteet, varmistaa johtamisjärjestelmän toiminnan sekä määrittää yhtiön ja sen omistaman konsernin liiketoiminnassa noudatettavat periaatteet.⁵¹
88. Osakassopimuksessa todetaan myös, että hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho on nimennyt heidät jäsen ehdokkaaksi. Hallituksen tulee huomioida kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa.⁵²
89. KKV on pyytänyt Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelta selvitystä siitä, onko sillä edustaja Sarastia Oy:n hallituksessa ja millä tavalla hyvinvointialue on vaikuttanut tämän edustajan valintaan sekä edustajan toimintaan Sarastia Oy:n hallituksessa.⁵³
90. Hankintayksikön selvityksen mukaan Sarastia Oy:n hallituksen jäsenet edustavat koko osakaskuntaa, eikä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ole omaa edustajaa Sarastia Oy:n hallituksessa. Hyvinvointialue osallistuu neuvottelukunnan jäsenyyden kautta Sarastian hallituksen ohjeistukseen yhtiöjärjestysmääräysten ja osakassopimuksen mukaisesti.⁵⁴
91. KKV toteaa, että hankintayksikkö ei ole osallistunut hallituksen jäsenen nimittämistä koskevan esityksen tekemiseen. Hankintayksikkö ei ole myöskään osallistunut yhdenkään hallituksen jäsenen valintaan,

⁵⁰ Liite 23 Sarastian varsinaisen yhtiökokouksen pöytäkirjat vuosilta 2020–2022.

⁵¹ Liite 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.3.

⁵² Liite 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.3.

⁵³ Liite 3 Viraston selvityspyyntö 24.11.2022.

⁵⁴ Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022.

sillä hankintayksikkö ei ole osallistunut 19.5.2022 pidettyyn Sarastia Oy:n varsinaiseen yhtiökokoukseen, jossa hallituksen jäsenet on valittu.⁵⁵ Joka tapauksessa hankintayksikön ainoa mahdollisuus osallistua hallituksen jäsenten valintaan olisi käyttää 0,04 %:n suuruisia suhteellista äänivaltaansa yhtiökokouksessa, jossa äänestetään nimitysvaliokunnan laatimasta esityksestä hallituksen kokoonpanoksi.

92. KKV on pyytänyt Sarastia Oy:ltä selvitystä siitä, miten yhtiön hallitus on selvittänyt ja huomionnut kaikkien osakkeenomistajan intressit strategisessa päätöksenteossa ja millä tavalla hallitus varmistuu siitä, että se edistää yhtiön edun lisäksi myös kaikkien osakkeenomistajien etua.⁵⁶
93. Sarastia Oy:n selvityksen mukaan yhtiön hallitus selvittää ja huomioi kaikkien omistajien intressit strategisessa päätöksenteossa ensisijaisesti neuvottelukunnan kautta. Lisäksi hallituksen on otettava yhtiön strategiaan kirjatut seikat huomioon kaikessa toiminnassaan ja kehitettävä toimintaa siihen suuntaan, että strategian teemojen alle listatut tavoitteet toteutuvat. Neuvottelukunnan lisäksi hallituksen jäsenet käyvät tarpeen vaatiessa keskusteluja ja ovat käytettävissä, mikäli joku omistajataho haluaa olla heihin yhteydessä. Hallitus kuuntelee kaikkien omistajien palautetta neuvottelukunnan ja suorien yhteydenottojen kautta sekä ottaa tämän palautteen huomioon yhtiön johtamisessa.⁵⁷
94. Sarastia on edelleen vastauksessaan todennut, että hankintalain 15 §:ssä säädetyn edellytyksen, jonka mukaan hankintayksikön tulee yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa, täyttymiseksi riittää, että yhdellä tai useammalla omistajalla on yhteinen, niiden etua ajava edustaja hallituksessa. Sarastian mukaan tämä edellytys on varmistettu osakassopimuksen 5.3 kohdan määräyksellä, jossa todetaan, että hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua ja hallituksen tulee huomioida kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa.
95. KKV toteaa, että tältä osin on siten arvioitava kysymystä siitä, voiko määräysvaltaedellytys täyttyä sen perusteella, että yhtiön hallitus osakassopimuksen perusteella väitetysti edustaa koko osakaskuntaa. Selvyyden vuoksi todetaan, että virasto käsittelee seuraavaksi sitä, mikä merkitys kyseisellä seikalla on määräysvaltaedellytyksen

⁵⁵ Liite 15 Sarastian varsinaisen yhtiökokouksen osallistuja- ja ääniluettelo.

⁵⁶ Liite 9 Viraston selvityspyyntö Sarastialle 19.1.2023.

⁵⁷ Liite 10 Sarastian vastaus 2.2.2023.

täyttymisen arvioinnissa. Sarastia Oy:n neuvottelukunnan merkitystä yhtiön päätöksenteossa käsitellään esityksessä jäljempänä.

96. Hankintalain esitöiden mukaan yksittäinen edustaja voi edustaa useita tai kaikkia hankintayksiköitä sidosyksikön hallintotoimieli-
messä.⁵⁸ KKV toteaa, että tässä tapauksessa Sarastian päätöksente-
korakenteet eivät kuitenkaan täytä laissa ja oikeuskäytännössä ase-
tettuja edellytyksiä siten, että hallituksen voitaisiin väitetyllä tavalla
katsoa edustavan kaikkia osakkaita.
97. Virasto toteaa, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen mahdol-
lisuuksia käyttää määräysvaltaa väitetyn hallitusedustuksen välityk-
sellä on pidettävä hankintalain 15 §:n mukaisen sidosyksikköaseman
kannalta riittämättömänä, koska oikeuskäytännössä on vakiintu-
neesti katsottu, että määräysvallan on oltava todellista.⁵⁹ KKV to-
teaa, että vaatimus todellisesta määräysvallasta koskee myös tilan-
netta, jossa hallituksen jäsenten väitetään edustavan yhdessä kaik-
kia osakkeenomistajia ja jossa kaikilla osakkailla ei tosiasialla ole
mahdollisuuksia vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon. Edustettavan
tahon näkökulmasta todellinen määräysvalta edellyttää myös tällai-
sessa tapauksessa sitä, että edustettavalla taholla on todellinen
mahdollisuus osaltaan vaikuttaa hallituksen jäsenten käyttämän
määräysvallan sisältöön.
98. Sidosyksikköasemaa koskevassa oikeuskäytännössä on todettu, että
osapuolten yhteinen tarkoitus tai esimerkiksi yhtiön sidosyksikköluon-
netta koskevat yleiset toteamukset eivät vielä itsessään riitä osoitta-
maan edellytetyn määräysvallan olemassaoloa. Hankintayksiköllä
on velvollisuus esittää riittävä selvitys siitä, että sillä on myös todelli-
suudessa joko yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa si-
dosyksiköksi esittämässään yksikössä sellainen valta, että se voi rat-
kaisevasti vaikuttaa yksikön päätöksiin tavalla, joka vastaa sen omiin
yksiköihin käyttämää valtaa.⁶⁰
99. Sarastia Oy:n osakassopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä ei ole mää-
räyksiä siitä, miten kaikki väitetysti hallituksessa edustettuna olevat
osakkaat saavat todellisen mahdollisuuden vaikuttaa hallituksen
käyttämän määräysvallan sisältöön. Vantaan ja Keravan hyvinvoin-
tialue ei ole myöskään esittänyt selvitystä siitä, miten se on vaikutta-
nut Sarastia Oy:n hallituksen tai sen jäsenten toimintaan. Sarastia Oy

⁵⁸ HE 108/2016 vp, s. 104.

⁵⁹ Määräysvallan todellisuuden vaatimus on todettu mm. asiassa C-324/07 *Coditel Brabant*, kohta 46 ja yhdistetyissä asioissa C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohta 27 sekä kotimaisessa oikeuskäytännössä ta-
pauksessa MAO 522/16.

⁶⁰ MAO 522/16.

on puolestaan todennut, että omistajatahoilla on mahdollisuus käydä keskusteluja hallituksen jäsenten kanssa.

100. Sarastia on esitysluonnokseen antamassaan vastineessa todennut, että osakassopimuksessa on sovittu vaikutusmekanismista, jolla osakkaat saavat mahdollisuuden vaikuttaa hallituksen käyttämän määräysvallan sisältöön. Sarastia on viitannut osakassopimuksen ehtoon, jonka mukaan hallituksen jäsenet edistävät kaikkien osakkeenomistajien etua. Sarastian mukaan mistään teknisestä vaikutusmekanismista, yhteydenottotavoista tai prosesseista ei ole tarkoituksenmukaista sopia osakassopimuksen tasolla, vaan jokainen hankintayksikkö voi käyttää sille annettua valtaa parhaaksi katsomallaan tavalla.⁶¹
101. Virasto toteaa, että osakassopimuksessa olevaa yleisluontoista toteamusta siitä, että hallitus edistää kaikkien osakkeenomistajien etua, ei voida pitää riittävänä vaikutusmekanismina todellisen määräysvallan takaamiseksi. Sarastian mukaan hankintayksikkö voi käyttää sille annettua valtaa parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta saadun selvityksen perusteella tämä rajoittuu mahdollisuuteen käydä keskusteluja hallituksen jäsenten kanssa, mikä viraston arvion mukaan ei ole todellisen määräysvallan käyttämistä.
102. Viraston näkemyksen mukaan mahdollisuus käydä keskusteluja hallituksen jäsenten kanssa ja osakassopimuksessa oleva yleinen toteamus siitä, että "hallituksen tulee huomioida kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa", eivät anna Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelle mahdollisuutta vaikuttaa rakenteellisella ja toiminnallisella tavalla yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin hallituksen tai sen jäsenten välityksellä. KKV toteaa lisäksi, että Sarastia Oy:n lähes 300 osakkaalla voi olla keskenään hyvin erilaisia ja ristiriitaisiakin intressejä, jolloin yhtiön kaikkien osakkeenomistajien intressien yhteensovittaminen ja huomioiminen strategisessa päätöksenteossa voi olla käytännössä mahdotonta.
103. KKV toteaa, että Sarastian päätöksentekorakenteisiin ei sisälly selkeistä mekanismeista, jolla Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen kaltaisten pienosakkaiden näkemykset ja intressit selvitettäisiin hallituksen jäsenten toimesta. Sarastian päätöksentekoelimiin ei sisälly myöskään mekanismeista, jolla hyvinvointialueen kaltaisten pienosakkaiden intressit huomioidaan ja yhteensovitetään hallituksen päätöksenteossa. Käytännössä tällaisten mekanismien puuttuminen johtaa siihen, että hyvinvointialueen kaltaisten pienosakkaiden intressit tulevat otetuksi päätöksenteossa huomioon vain siinä tapauksessa, jos ne ovat samat kuin jollakin niistä yhtiön suurimmista omistajista, jotka

⁶¹ Liite 20 Sarastian vastine esitysluonnokseen.

tosiasiassa käyttävät määräysvaltaa Sarastian hallituksessa. Virasto toteaa, että tällainen ei ole EUT:n oikeuskäytännössä määriteltujen yhteistä määräysvaltaa koskevien edellytysten mukaista.⁶² Edellä todetun perusteella Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen kaltaisilla pienosakkailla ei ole tosiasiassa mahdollisuuksia vaikuttaa Sarastian strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin siten kuin lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä edellytetään, eikä kyseessä siten ole hallituksen esityksessä todettu tilanne, jossa yksittäinen edustaja voi edustaa useita tai kaikkia hankintayksiköitä sidosyksikön hallintoelimessä.

104. KKV katsoo, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen yhteys yhtiötä koskevan määräysvallan käyttöön väitetysti koko osakaskuntaa edustavien hallitusedustajien välityksellä on asiassa saadun selvityksen valossa luonteeltaan muodollista ja etäistä. Tilanne rinnastuu EUT:n *Econord*-ratkaisussa riittämättömäksi todettuun yhteiseen määräysvaltaan hankintalain 15 §:n mukaisen sidosyksikköaseman olemassaolon kannalta.⁶³
105. Lisäksi Sarastia on vastauksessaan vedonnut markkinaoikeuden ratkaisuun MAO 559/18, jossa katsottiin, että sidosyksikköhankinnan edellytykset täyttyivät, kun otettiin huomioon, että osakassopimusten mukaan hallitusten jäsenten tehtävänä oli edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho oli nimenyt heidät jäsenehdokkaaksi, sekä se, mitä oli todettu yhtiön toiminnasta ja tarkoituksesta.⁶⁴
106. Asiassa tehty valitus koski vain kuuden perustajakunnan tekemiä hankintapäätöksiä, joten viraston näkemyksen mukaan markkinaoikeus otti asiassa kantaa vain näiden kuuden perustajakunnan käyttämän määräysvaltansa. Virasto katsoo, että asiassa ei siten tullut arvioitavaksi se, täyttyikö määräysvaltaedellytys myös uusien osakkeenomistajakuntien osalta, vaikka niillä ei ollut edustajaa yhtiön hallituksessa. Näin ollen asiassa ei myöskään tullut arvioitavaksi se, voiko

⁶² Ks. yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21 *Sambre & Biesme*, kohdat 71–73, jonka perusteella on hankintadirektiivin tavoitteiden vastaista, että hankintayksikön etujen huomioiminen sidosyksikön päätöksenteossa jää ainoastaan sen varaan, että hankintayksikön edut sattuisivat olemaan samat kuin sidosyksikön muilla omistajilla.

⁶³ Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohdat 30–31.

⁶⁴ Tapauksessa kuusi kuntaa olivat perustaneet uuden osakeyhtiön ja hankkineet siltä kirjastojärjestelmän ylläpito- ja kehittämispalvelut kilpailuttamatta sidosyksikköasemaan vedoten. Yhtiöön oli myöhemmin tullut uusia osakkeenomistajakuntia siihen mennessä, kun perustajakunnat olivat tehneet yhtiön kanssa sopimuksen. Ratkaisusta ei kuitenkaan käy ilmi, kuinka monta uutta osakkeenomistajakuntaa yhtiössä oli perustajakuntien lisäksi sillä hetkellä, kun perustajakunnat olivat kukin osaltaan tehneet sopimuksen syksyllä 2016 ja keväällä 2018. Ratkaisussa todetaan vain, että yhtiössä oli 18.8.2017 "useita kymmeniä osakaskuntia". Yhtiön hallitus koostui perustajakuntien edustajista siten, että hallituksen jäseniksi oli valittu yksi jäsen kustakin kuudesta perustajakunnasta.

määräysvaltaedellytys täyttyä vain sen perusteella, että osakassopimuksen mukaan hallitusten jäsenten tehtävänä oli edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho oli nimennyt heidät jäsenehdokkaaksi.

107. Vaikka markkinaoikeus vastoin KKV:n näkemystä katsoisi, että ratkaisussa MAO 559/18 tuomioistuin otti kantaa myös uusien osakkeenomistajakuntien määräysvaltaan, viraston näkemyksen mukaan kyseisessä asiassa esitetty tulkinta ei sovellu nyt käsillä olevan tapaukseen. KKV toteaa, että nyt käsillä oleva asia ei ole tosiseikoiltaan rinnastettavissa kyseiseen markkinaoikeuden ratkaisuun, koska Sarastia Oy on esimerkiksi liiketoiminnan laajuudessa ja omistajapohjan koossa mitattuna täysin eri kokoluokan yhtiö ratkaisussa MAO 559/18 käsiteltyyn sidosyksikköön verrattuna. Koska kyseisessä sidosyksikössä oli omistajia vain murto-osa Sarastiaan verrattuna, oli myös päätöksenteossa huomioon otettavia omistajatahojen näkemyksiä ja etuja merkittävästi vähäisempi määrä.
108. Ratkaisussa MAO 559/18 sidosyksikköyhtiö oli perustettu vain yhteisen kirjastojärjestelmän kehittämistä ja ylläpitoa varten. Ratkaisun perusteella yhtiössä oli joitain kymmeniä osakkaita. Sarastia Oy puolestaan tarjoaa asiakkailleen laajasti erilaisia talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita, järjestelmiä ja ratkaisuja asiakkaan tarpeesta riippuen.⁶⁵ Osakkaita yhtiössä on 290.
109. Virasto toteaa, että ratkaisussa MAO 559/18 oli kyse yhtä palvelua tarjoavasta, pientä liiketoimintaa harjoittavasta ja pienen omistajapohjan omaavasta yhtiöstä. Virasto katsoo, että vaikka ehdon, jonka mukaan hallituksen jäsenet edistävät kaikkien osakkeenomistajien etua, katsottaisiinkin riittävän määräysvallan toteutumiseen kyseisen kaltaisessa tilanteessa, ei vastaavanlainen tulkinta sovellu Sarastia Oy:n kaltaiseen lähes 300 omistajan yhtiöön, jonka toiminta ulottuu useille eri liiketoimintasegmenteille ja jossa asiakkaille tarjottavat tuotteet ja palvelut eivät ole identtisiä.
110. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen ei voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin Sarastia Oy:n hallituksen kautta.

⁶⁵ Ks. Liite 16 Sarastia Oy yhtiöjärjestys, kohta 2 §, jossa todetaan yhtiön toimialasta seuraavaa: "Yhtiö tuottaa ja kehittää hankintalainsäädännön mukaisille hankintayksiköille talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita, muita tukipalveluita sekä markkinointi- ja kehittämispalveluita. Yhtiö tuottaa ja kehittää myös alan koulutus- ja konsultointipalveluita sekä ohjelmistokehitystä ja -tuotantoa."

Neuvottelukunta

111. Sarastia Oy:n osakassopimuksen mukaan yhtiössä toimii osakkaiden perustama neuvottelukunta, jolla on oikeus vaikuttaa yhtiön tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin. Neuvottelukunnan tarkoituksena on valmistella hallitukselle ehdotuksia yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista. Lopulliset päätökset tehdään kuitenkin aina soveltuvin osin osakeyhtiölain mukaisesti toimivaltaisessa toimielimessä.⁶⁶
112. Osakassopimuksessa todetaan myös, että neuvottelukunnan kokouksiin kutsutaan kaikki osakkeenomistajat. Neuvottelukunta koostuu vähintään yhden kerran vuodessa hyvissä ajoin ennen varsinaista yhtiökokousta. Osakassopimuksen mukaan pienten osakkeenomistajien vaikutusmahdollisuudet yhtiön strategisessa päätöksenteossa on turvattu siten, että jokaisella neuvottelukunnan kokoukseen osallistuvalla osakkeenomistajalla on yksi ääni riippumatta osakeomistuksen suuruudesta.⁶⁷
113. KKV on pyytänyt Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelta selvitystä siitä, miten hyvinvointialue on osallistunut neuvottelukunnan toimintaan ja asioiden käsittelyyn neuvottelukunnassa. Lisäksi virasto on pyytänyt hyvinvointialuetta esittämään käsityksensä siitä, mitkä ovat neuvottelukunnan mahdollisuudet vaikuttaa Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.⁶⁸
114. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on selvityksessään kertonut, että neuvottelukunnan kautta kaikki osakkaat pääsevät välittömästi vaikuttamaan ja käyttämään määräysvaltaa Sarastia Oy:öön. Hyvinvointialueen mukaan se osallistuu neuvottelukunnan jäsenyyden kautta Sarastian hallituksen ohjeistukseen yhtiöjärjestyksensä ja osakassopimuksen mukaisesti. Hyvinvointialue on myös kertonut osallistuvansa neuvottelukunnan kokouksiin. Tämän lisäksi hyvinvointialue ei ole esittänyt muuta selvitystä asiasta. Selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa hyvinvointialue ei ole myöskään ottanut kantaa siihen, mitkä ovat neuvottelukunnan mahdollisuudet vaikuttaa Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.⁶⁹
115. KKV on pyytänyt Sarastia Oy:ltä tarkempaa selvitystä neuvottelukunnassa tapahtuvasta asioiden käsittelystä ja niitä koskevasta

⁶⁶ Liite 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.5.

⁶⁷ Liite 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.5.

⁶⁸ Liite 3 Viraston selvityspyyntö 24.11.2022.

⁶⁹ Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022.

päätöksenteosta sekä tilanteista, joissa neuvottelukunta on vaikuttanut yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.⁷⁰

116. Sarastia Oy:n selvityksen mukaan yhtiön hallitus ja sen jäsenet selvittävät ja huomioivat kaikkien omistajien intressit strategisessa päätöksenteossa ensisijaisesti neuvottelukunnan kautta, eli kuuntelemalla mitä evästyksiä ja päätöksiä neuvottelukunnasta annetaan ja ohjaamalla sitten Sarastia Oy:n toimintaa toivottuun suuntaan. Lisäksi neuvottelukunnan asialistalla on aina erillinen keskustelukohta "neuvottelukunnan ehdotukset hallitukselle yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista", jonka on tarkoitus kannustaa omistajia nostamaan hallitukselle viettäviä asioita esille vielä kokouksessa, vaikka niitä ei olisikaan valmisteltu muiden asialistan asioiden tapaan ennen kokouskutsun lähettämistä.⁷¹
117. Sarastia on todennut selvityksessään, että käytännössä neuvottelukunta on se taho, jossa Sarastia Oy:n merkittävistä päätöksistä keskustellaan ja eteneminen niiden kanssa päätetään. Sarastia on kuitenkin osakeyhtiölain tarkoittama osakeyhtiö, minkä vuoksi sen täytyy noudattaa sellaisia osakeyhtiölaissa säädettyjä vaatimuksia, joista ei voi sopia toisin. Tästä syystä osakassopimukseen on kirjattu, että lopulliset päätökset tehdään aina osakeyhtiölain mukaisesti toimivaltaisessa toimielimessä, koska osakeyhtiölain 5 luvun 3 §:ssä säädettyistä asioista on päätettävä varsinaisessa yhtiökokouksessa, ja osakassopimuksen määräyksillä ei voi poiketa osakeyhtiölain pakottavista päätöksentekoa koskevista määräyksistä.
118. Sarastia on edelleen todennut selvityksessään, että neuvottelukunnan vaikutus ja määräysvalta yhtiön toimintaan oli varsin selkeää esimerkiksi 9.12.2022 pidetyssä neuvottelukunnan kokouksessa. Kokouspöytäkirjan mukaan kokouksessa käytiin laajaa ja kriittistä keskustelua muun muassa yhtiön palveluiden laadusta ja yhtiön omistaja-asiakkaiden määrästä. Sarastian mukaan yhtiön hallitus on ottanut neuvottelukunnassa esiin tulleet huomiot työn alle ja tulee esittelemään keväällä 2023 neuvottelukunnalle ne toimenpiteet, joihin se on ryhtynyt. Sarastia on esitysluonnokseen antamassaan vastineessa kertonut, että kevään 2023 neuvottelukunta on järjestetty ja hallitus on esitellyt ne toimenpiteet, joihin se on syksyn neuvottelukunnan vaatimana ryhtynyt.⁷² Neuvottelukunnan kokouksen esitysmateriaalin perusteella kokouksessa esiteltiin kehitystoimenpiteitä palveluiden

⁷⁰ Liite 9 Viraston selvityspyyntö Sarastialle 19.1.2023.

⁷¹ Liite 10 Sarastian vastaus 2.2.2023.

⁷² Liite 20 Sarastian vastine esitysluonnokseen.

laatuun, hinnoittelumalliin ja henkilöstön vaihtuvuuden minimointiin liittyen.⁷³

119. Sarastia on lisäksi selvityksessään kertonut, että neuvottelukunta oli mukana käsittelemässä yhtiön strategiaa ja esittämässä siitä ajatuk-
sensa kolmeen kertaan, kun yhtiö laati strategiansa vuosien
2019–2021 aikana. Kun neuvottelukunta oli hyväksynyt strategian, hy-
väksyttiin se 19.5.2021 pidetyssä yhtiökokouksessa neuvottelukunnan
esityksen mukaisena. Sarastian mukaan strategiaan kirjattiin tee-
moja, jotka olivat omistajien toivomusten mukaisia.
120. KKV toteaa, että neuvottelukunnan olemassaololla Sarastian osak-
kaat pyrkivät siihen, että kaikkien omistajina olevien hankintayksiköi-
den voitaisiin katsoa saaneen hankintalain 15 §:n mukaisen sidosyk-
sikköaseman edellyttämän vaikutusmahdollisuuden ja määräysval-
lan yhtiön toimintaan. Neuvottelukunnan toimintamalli perustuu sii-
hen, että omistajat voisivat sen välityksellä käyttää määräysvaltaa
yhdessä muiden omistajien kanssa.
121. Hankintalain esitöissä viitataan yhteisen määräysvallan edellytysten
osalta EUT:n tapaukseen Sea.⁷⁴ Tuomioistuimen arvioitavana oli yh-
teisen määräysvallan toteutuminen yhtiössä hallituksen lisäksi toimi-
vien komiteoiden välityksellä. Ratkaisun mukaan merkityksellistä oli
yhtiötä koskevien sitovien määräysten perusteella näille komiteoille
turvattujen todellisten määräysvaltuuksien ja päätöksentekovaltuuk-
sien laajuus. EUT totesi, että yhtiötä koskevien yhtiöjärjestyksen mää-
räysten perusteella omistajina olevat julkisyhteisöt kykenivät näissä
komiteoissa vaikuttamaan ratkaisevasti yhtiön tärkeisiin päätöksiin
sekä strategiaan tavoitteisiin.⁷⁵
122. Edellä mainitussa tapauksessa määräysvallan kannalta keskeinen
merkitys oli yhteiskomitealla ja teknisillä komiteoilla, joiden määräys-
valta ulottui kaikkiin hankinnan kohteena olevien palveluiden järjes-
tämiseen liittyviin seikkoihin, hallituksen valintaan ja erottamiseen
sekä yhtiön toimintaohjelman hyväksymiseen. Suuri osa hallituksen
merkittävistä päätöksistä oli sidottu yhteiskomitean puoltavaan lau-
suntoon perustuvaan valtuutukseen. Tämän lisäksi yhteiskomitealle
oli taattu valtuudet asettaa joidenkin toimien toteuttamisen edelly-
tykseksi, että hallitus sitoutuu noudattamaan yhteiskomitean anta-
mia määräyksiä. Toiminta ilman valtuutusta tai annettujen määräys-
ten vastaisesti muodosti perustellun syyn hallituksen erottamiseen.

⁷³ Liite 21 Sarastian neuvottelukunnan esitysmateriaali 30.3.2023.

⁷⁴ HE 108/2016 vp, s. 104.

⁷⁵ Asia C-573/07 Sea, kohta 86.

Hallituksella oli myös aktiivinen velvollisuus toimia komiteoiden lausuntojen ja muiden ohjeiden mukaisesti.⁷⁶

123. KKV toteaa, että nyt käsillä olevassa tapauksessa osakassopimuksen ja annetun selvityksen perusteella neuvottelukunnalla ei ole mitään sellaisia todellisia päätöksenteko- tai määräysvaltuuksia, joiden välityksellä neuvottelukuntaan osallistuvat osakkaat voisivat vaikuttaa ratkaisevasti yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Osakassopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä ei ole yksiselitteisiä määräyksiä, joilla turvattaisiin neuvottelukunnan kokoontumisesta laaditun pöytäkirjan ja siinä esitettyjen kannanottojen todellinen sitovuus ja velvoittavuus yhtiöön kohdistuvan ratkaisevan päätösvallan käytössä. Osakassopimuksen määräysten perusteella todellinen ratkaiseva päätösvalta tärkeitä päätöksiä ja strategisia tavoitteita koskien ei ole neuvottelukunnalla, eikä siten myöskään pelkästään sen toimintaan osallistuvilla hankintayksiköillä.
124. Edellä esitettyä tulkintaa tukee myös osakassopimuksen sanamuoto, jonka mukaan "neuvottelukunnan tarkoituksena on *valmistella hallitukselle ehdotuksia* yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista" ja "*lopulliset päätökset* tehdään osakeyhtiölain mukaisesti toimivaltaisessa toimitelimestä" (kursivointi tässä). Neuvottelukunnan päätökset tai ehdotukset eivät siis ole ratkaisevan päätösvallan käyttämisen näkökulmasta merkityksellisiä, eikä yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa määrätä, että hallituksen, yhtiön johdon tai yhtiökokouksen tulisi toimia juuri neuvottelukunnan ohjeiden mukaisesti, tai että päätökset tai ehdotukset olisivat näitä toimitelmiä sitovia. Tästä syystä Sarastia Oy:n esittämä selvitys neuvottelukunnassa käydyistä keskusteluista ei myöskään riitä osoittamaan, että käydyillä keskusteluilla olisi vaikutusta yhtiön päätöksentekoon.
125. Edellä esitettyä johtopäätöstä tukee neuvottelukunnan keskusteluista saatu selvitys. Sarastia on todennut selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa, että neuvottelukunnan vaikutus ja määräysvalta yhtiön toimintaan oli varsin selkeää 9.12.2022 pidetyssä neuvottelukunnan kokouksessa, ja samassa yhteydessä kertonut, että omistajat nostivat kyseisessä kokouksessa esille yhtiön laajenemisen pysäyttämisen eli uusien osakkaiden mukaan ottamisen siksi aikaa, kunnes haasteet yhtiön operatiivisessa liiketoiminnassa on ratkaistu.⁷⁷ Esitysluonnokseen antamassaan vastineessa Sarastia on kertonut, että keskustelun perusteella toteutetut toimenpiteet esiteltiin 30.3.2023 pidetyssä neuvottelukunnan kokouksessa.⁷⁸ Virasto toteaa, että vaikka kyseisessä kokouksessa esiteltiin joitain toimenpiteitä,

⁷⁶ Asia C-573/07 Sea, kohdat 16–19 ja 83–85.

⁷⁷ Liite 10 Sarastian vastaus 2.2.2023.

⁷⁸ Liite 20 Sarastian vastine esitysluonnokseen.

kokouspöytäkirjan ja esitysaineiston perusteella yhtiö ei ole päättänyt pysäyttää yhtiön laajenemista omistajien toiveesta huolimatta.⁷⁹ Virasto katsoo, että tämä seikka tukee johtopäätöstä, jonka mukaan neuvottelukunta ei voi vaikuttaa yhtiön tärkeisiin päätöksiin.

126. Neuvottelukunnan kannanottojen todellista velvoittavuutta koskevien sitovien määräysten puuttumisen ja neuvottelukunnan toiminnan luonteesta annetun muun selvityksen vuoksi KKV ei pidä neuvottelukunnan kokoontumisia myöskään sellaisena menettelynä, jonka välityksellä osakkaat saisivat todellisen mahdollisuuden vaikuttaa hallituksen jäsenten hallitustyöskentelyssä käyttämän määräysvallan sisältöön.
127. Viraston näkemyksen mukaan asiaa ei ole syytä arvioida toisin sen perusteella, mitä Sarastia on selvityksessään lausunut osakeyhtiölain pakottavista säännöksistä. Osakeyhtiölain 5 luvun 3 § tai mikään muukaan osakeyhtiölain säännös ei ole esteenä sille, että yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa turvattaisiin neuvottelukunnalle nykyistä laajemmat päätöksenteko- tai määräysvaltuudet ja siten todellinen mahdollisuus yhtiöön kohdistuvan määräysvallan käyttöön.
128. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ei ole selvityspyyntöihin antamissaan vastauksissa esittänyt tarkempaa selvitystä siitä, miten Sarastia Oy:n osakkaat pääsevät neuvottelukunnan kautta välittömästi vaikuttamaan ja käyttämään määräysvaltaa yhtiössä tai siitä, miten hyvinvointialue voi neuvottelukunnan jäsenyyden kautta osallistua yhtiön hallituksen ohjeistukseen. Esitysluonnokseen antamassaan vastineessa hyvinvointialue on tähän liittyen tarkentanut, että se on esimerkiksi osallistunut 9.12.2022 järjestettyyn Sarastian neuvottelukunnan kokoukseen, jossa käytiin laajaa keskustelua Sarastia-konsernin liiketoiminnasta.⁸⁰ Virasto toteaa, että asiaa ei ole tämän tiedon perusteella syytä arvioida toisin.
129. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen ei voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin sillä perusteella, että hyvinvointialue osallistuu neuvottelukunnan kokouksiin.

⁷⁹ Liite 21 Sarastian neuvottelukunnan esitysmateriaali 30.3.2023 ja liite 22 Sarastian neuvottelukunnan pöytäkirja 30.3.2023.

⁸⁰ Liite 18 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastine esitysluonnokseen.

Yhtiökokous

130. Sarastia Oy:n yhtiöjärjestyksen perusteella varsinainen yhtiökokous päättää osakeyhtiölain 5 luvun 3 §:n 1 momentissa mainituista asioista, kuten tilinpäätöksen vahvistamisesta ja hallituksen jäsenten valinnasta.⁸¹
131. Sarastia Oy:n osakassopimuksessa on todettu, että yhtiökokouksella on merkittävän vahva asema yhtiön hallinto- ja ohjausjärjestelmässä. Osakassopimuksen mukaan yhtiökokous päättää, mukaan lukien mutta ei rajoittuen, seuraavista yhtiön kannalta tärkeistä asioista:
1. Strategian vahvistaminen;
 2. Periaatteellisesti laajakantoinen tai taloudellisesti merkittävä toiminnan muutos;
 3. Liiketoiminnan laajentaminen toimialan ulkopuolelle;
 4. Yhtiön olennaisen liiketoiminnan tai tytäryhtiön osakekannan myynti;
 5. Normaaliin toimintaan nähden merkittävät ja poikkeukselliset sopimukset osakkeenomistajan kanssa;
 6. Poikkeukselliset tai varsinaisen toiminnan ulkopuoliset hankinnat, investoinnit ja niiden rahoitus;
 7. Pääomarakenteen merkittävä muuttaminen;
 8. Sellaisten muutosten tekeminen yhtiössä, jotka voisivat vaikuttaa yhtiön sidosyksikköasemaan; sekä
 9. Nimitysvaliokunnan jäsenten sekä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinta.⁸²
132. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on selvityksessään kertonut, että Sarastia Oy:n osakkaat pääsevät neuvottelukunnan lisäksi myös yhtiökokouksen kautta välittömästi vaikuttamaan ja käyttämään määräysvaltaa yhtiössä.⁸³
133. Sarastia Oy on selvityksessään vedonnut siihen, että yhtiökokouksen ja siten siellä päätösvaltaa käyttävien omistajien asemaa on vahvistettu osakeyhtiölain mukaiseen asemaan nähden, kun osakassopimuksen määräyksellä on siirretty hallituksen toimivaltaan kuuluvia päätöksiä yhtiökokouksen päätettäväksi.⁸⁴
134. Virasto toteaa, että pelkkä yhtiökokoukseen osallistuminen ja siellä äänestäminen ei riitä takaamaan sitä, että hankintayksikkö voi

⁸¹ Liite 16 Sarastia Oy yhtiöjärjestys, kohta 9 §.

⁸² Liite 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.1.

⁸³ Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022.

⁸⁴ Liite 10 Sarastian vastaus 2.2.2023.

käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.

135. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että pelkkää omistusosuutta sidosyksiköksi väitetystä yhtiöstä ei voida pitää sidosyksikköaseman muodostumisen kannalta riittävänä.⁸⁵ Yhtiökokoukseen osallistuminen ja siellä äänestäminen ovat puolestaan osakeyhtiölaissa yhtiön osakkaille turvattuja oikeuksia. Kun oikeuskäytännössä on katsottu, että pelkkä osakkuus ei riitä muodostamaan sidosyksikköasemaa, ja osakeyhtiön osakkuuteen sisältyy oikeus osallistua ja äänestää yhtiökokouksessa, ei voida katsoa, että yhtiökokoukseen osallistuminen riittäisi määräysvaltaedellytyksen täyttymiseen ja siten sidosyksikköaseman muodostumiseen.
136. Virasto toteaa, että asiaa ei ole syytä arvioida toisin sen perusteella, että Sarastian mukaan hallituksen toimivaltaan kuuluvia päätöksiä on siirretty yhtiökokouksen päätettäväksi. Kyseinen osakassopimuksen määräys ei vielä yksinään takaa, että omistajat pääsisivät vaikuttamaan ratkaisevalla tavalla kaikkiin yhtiön tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin. Lisäksi osakassopimuksen kohdassa 5.1 käytetyt ilmaisut ovat siinä määrin tulkinnanvaraisia, että ne jättävät yhtiön johdolle ja hallitukselle merkittävästi harkinnanvaraa sen suhteen, viedäänkö asiaa edes yhtiökokouksen päätettäväksi.
137. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ei ole esittänyt tarkempaa selvitystä siitä, miten hyvinvointialue voi yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yhtiökokouksiin osallistumalla. Lisäksi se on yhtiökokousedustajan nimittämistä koskevassa päätöksessään todennut, että hyvinvointialueella ei ole huomautettavaa yhtiökokousaineistoon liittyen eikä hyvinvointialueen edustajan osallistuminen yhtiökokoukseen ole välttämätöntä.⁸⁶ Hyvinvointialue ei siis ole osallistunut yhtiön päätöksentekoon edes yhtiökokouksen välityksellä, vaikka se on selvityksessään vedonnut yhtiökokouksen merkitykseen Sarastiaan käytettävän määräysvallan arvioinnissa.
138. Osakeyhtiölain 5 luvun 26 §:n mukaan yhtiökokouksen päätökseksi tulee ehdotus, jota on kannattanut yli puolet annetuista äänistä. Virasto toteaa, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ei ole mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa käyttämällä 0,04 %:n omistusosuuden tuottamaa äänivaltaa Sarastia Oy:n yhtiökokouksessa. Lisäksi KKV toteaa, että esimerkiksi Sarastian viisi suurinta

⁸⁵ Ks. yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohta 33, jonka mukaan määräysvaltaedellytyksen täyttyminen edellyttää sitä, että viranomaisen omistaa osan kyseisestä yksiköstä ja että viranomaisen osallistuu sen johtaviin elimiin. Ks. myös ratkaisut MAO 522/16 ja MAO 141/19, joissa markkinaoikeus ei pitänyt pelkkää omistusta riittävänä osoittamaan vaikutusvaltaa yhtiön strategiaan ja muihin tärkeisiin päätöksiin.

⁸⁶ Liite 17 Päätös yhtiökokouksen edustajasta.

osakkeenomistajaa omistavat yhteensä 51,91 % yhtiön osakkeista, kun puolestaan noin 200 omistajaa omistavat kukin yhtiöstä alle promillen osuuden. Vaikka hyvinvointialue pyrki yhdessä useiden kymmenien tai jopa kaikkien pienomistajien kanssa vaikuttamaan yhtiön päätöksentekoon esimerkiksi äänestämällä yhtiökokouksessa ehdotetun vastaisesti, ei tällaisten omistajien yhteenlaskettukaan äänivaltalta riittäisi ylittämään suurimpien osakkeenomistajien äänivaltaa siten, että niiden voitaisiin katsoa käyttävän ratkaisevaa päätösvaltaa yhtiökokouksessa käytettävän äänivallan perusteella. Tilanne rinnastuu EUT:n *Sambre & Biesme*-ratkaisussa todettuun, jonka perusteella on hankintadirektiivin tavoitteiden vastaista, että hankintayksikön etujen huomioiminen sidosyksikön päätöksenteossa jää ainoastaan sen varaan, että hankintayksikön edut sattuisivat olemaan samat kuin sidosyksikön muilla omistajilla.⁸⁷

139. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen ei voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin Sarastia Oy:n yhtiökokouksiin osallistumalla.

9.2.4 Kokonaisarvio sidosyksikköaseman edellytysten täyttymisestä

140. Julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella sidosyksikkösuhde edellyttää mahdollisuutta yksin tai yhdessä toisten hankintayksiköiden kanssa vaikuttaa rakenteellisella ja toiminnallisella tavalla yhtiön strategiaan ja muihin tärkeisiin päätöksiin. Määräysvallan täytyy olla todellista eikä ainoastaan puhtaasti muodollista. Sidosyksikkösuhteen edellytyksiä tulkitaan suppeasti. KKV toteaa, että Sarastiaan luodut päätöksentekorakenteet eivät täytä edellä mainittuja edellytyksiä, koska hyvinvointialueen määräysvalta ei ole rakenteellista, toiminnallista eikä todellista, vaan ainoastaan muodollista.
141. Toisin kuin Sarastia on selvityksessään esittänyt EUT:n oikeuskäytäntöön perustuen, määräysvaltaedellytys ei täyty pelkästään sillä perusteella, että hankintayksikkö osallistuu johtaviin elimiin tai on niissä edustettuna. EUT on nimenomaisesti todennut ratkaisussa *Sambre & Biesme*, että edustusta koskeva edellytys on itsenäinen vaatimus siihen vaatimukseen nähden, joka koskee mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa.⁸⁸ Tämä on todettavissa myös hankintalain 15 §:n 5 momentin sanamuodosta. Kyseisessä säännöksessä edellytetään ensinnäkin sitä, että sidosyksikön toimitelimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja toisekseen sitä, että

⁸⁷ Ks. yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21 *Sambre & Biesme*, kohdat 71–73.

⁸⁸ Yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21 *Sambre & Biesme*, kohta 70.

hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin

142. Viraston näkemyksen mukaan Sarastia Oy:n yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen määräyksillä on pyritty muodostamaan yhtiön päätöksentekorakenteista sellainen vaikutelma, että yhtiön 290 omistajalla olisi mahdollisuus käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastian strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tässä tarkoituksessa käytettyjä keinoja ovat erityisesti nimitysvaliokunnan ja neuvottelukunnan perustaminen, yhtiökokouksen aseman vahvistaminen sekä osakassopimuksen ehto, jonka mukaan hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho on nimennyt heidät jäsen ehdokkaaksi.
143. Sarastia Oy:n yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen määräyksiin sekä asiassa esitettyyn selvitykseen pohjautuvan arvion perusteella Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ei ole todellista mahdollisuutta vaikuttaa rakenteellisella ja toiminnallisella tavalla hallituksen tai sen jäsenten välityksellä yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Hyvinvointialue ei ole muutenkaan antanut selvitystä siitä, että se olisi vaikuttanut tai pyrkinyt vaikuttamaan hallituksen jäsenten käyttämään määräysvaltaan. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ei ole myöskään mahdollisuutta vaikuttaa nimitysvaliokunnan jäsenten valintaan eikä siten myöskään Sarastia Oy:n hallituksen jäsenten valintaan.
144. Sarastia Oy:ssä toimii osakkaiden perustama neuvottelukunta. Neuvottelukunnalla ei kuitenkaan ole sen käsiteltäväksi osoitetuissa asiaryhmissä sellaisia päätöksenteko- tai määräysvaltuuksia, joita voitaisiin pitää todellisen ja ratkaisevan päätösvallan käyttämisenä. Neuvottelukunta ei toimitelimenä käytä määräysvaltaa yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, joten sen toimintaan osallistuminen ei myöskään ole tulkittavissa osallistumiseksi yhtiöön kohdistuvan ratkaisevan päätösvallan käyttöön. Koska neuvottelukunnan kannottojen sitovuutta ei ole turvattu, neuvottelukunta ei myöskään ole sellainen toimielin, jonka välityksellä Vantaan ja Keravan hyvinvointialue saisi todellisen mahdollisuuden vaikuttaa hallituksen jäsenten käyttämän määräysvallan sisältöön.
145. Kun Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ei voi osallistua ratkaisevan päätösvallan käyttöön hallituksen välityksellä tai neuvottelukunnassa, on Sarastia Oy:n yhtiökokous ainoa päätöksiä tekevä toimielin, johon hyvinvointialue voi osallistua. Pelkkä osakkuus yhtiössä ja siihen sisältyvä oikeus osallistua ja äänestää yhtiökokouksessa ei kuitenkaan tarkoita määräysvallan käyttämistä eikä se siten riitä sidosyksikköaseman muodostumiseen.

146. Asiassa ei ole annettu selvitystä mistään muusta menettelystä, jonka välityksellä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella olisi yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa Sarastia Oy:ssä sellainen määräys- ja valvontavalta, että se voi ratkaisevasti vaikuttaa yhtiön päätöksiin, ja joka vastaa sen omiin yksiköihinsä käyttämää valtaa.
147. Kokonaisuutena arvioiden yhtiöjärjestyksessä ja osakassopimuksessa määrätyt päätöksentekorakenteet eivät ole sellaisia, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella olisi tosiasiallisesti yhtiöön vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksiköihinsä. Lisäksi KKV:n arvion mukaan asiassa voidaan katsoa olevan kyse lain kiertämistarkoituksessa tehdystä keinotekoisesta ja muodollisesta järjestelystä, jolla on pyritty välttämään hankintalain soveltuminen Sarastialta tehtäviin hankintoihin.
148. Sarastia on esitysluonnokseen antamassaan vastineessa vedonnut siihen, että hankintalain ja sen esitöiden mukaan määräysvalta on olemassa silloin, kun sen tuovat elementit ovat paikallaan, eikä sillä ole merkitystä, onko hankintayksikkö faktisesti käyttänyt sillä olevaa määräysvaltaa. Sarastian mukaan tästä syystä asian ratkaisemisen kannalta merkitystä ei ole myöskään sillä, osallistuuko hankintayksikkö toimielimiin.⁸⁹
149. Virasto katsoo, että niin hankintalaissa kuin hankintadirektiivin 12 artiklassa, johon hankintalain 15 § perustuu, käytetty sanamuoto viittaa nimenomaan määräysvallan *käyttämiseen* eikä ainoastaan *määräysvallan käyttämisen mahdollisuuteen*. Esimerkiksi hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan sidosyksikköaseman edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa *käyttää* määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa (kursivointi tässä). Lisäksi virasto toteaa, että yksi keskeisimmistä määräysvallan käyttämisen muodoista on sidosyksikön päätöksentekoa elimiin osallistuminen. Kun päätöksentekoa elimiin osallistuminen on määritetty oikeuskäytännössä⁹⁰ yhdeksi määräysvaltakriteerin täyttymisen edellytykseksi, tarkoittaa tämä viraston näkemyksen mukaan sitä, että hankintayksiköltä edellytetään osallistumista määräysvallan käyttöön.
150. Edellä todetun perusteella virasto katsoo, että Sarastian esittämä näkemys ei ole laissa tai oikeuskäytännössä määriteltujen vaatimusten mukainen. Lisäksi virasto on joka tapauksessa edellä tuonut esiin sen, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ei ole Sarastian päätöksentekorakenteiden puitteissa edes mahdollisuutta käyttää yksin tai

⁸⁹ Liite 20 Sarastian vastine esitysluonnokseen.

⁹⁰ Ks. yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohta 33 ja yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21 *Sambre & Biesme*, kohdat 62 ja 71.

yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastian strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Hyvinvointialueella ei myöskään ole mahdollisuutta käyttää määräysvaltaa Sarastiaan samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa.

151. Koska edellä esitetyn mukaisesti sidosyksikköaseman edellyttämän määräysvaltakriteerin ei voida katsoa täyttyvän, asiassa ei ole tarpeen arvioida hankintalain 15 §:ssä säädettyä edellytystä siitä, harjoittaako sidosyksikkö enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.
152. Sarastia Oy ei ole Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen sidosyksikkö, joten hyvinvointialue ei ole voinut tehdä hankintaa hankintalain 15 §:n perusteella.
153. Koska hankinta ei jää sidosyksikköperusteella hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle, kyseessä on ollut hankintalaissa tarkoitettu suorahankinta.

9.3 Suorahankintaperusteiden arviointi

154. Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.
155. Hankintalain 40 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.⁹¹
156. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on vedonnut selvityksessään tekemänsä suorahankinnan perusteena hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädettyyn suorahankintaperusteeseen. Hankintayksikön mukaan hankinnan tekemiselle oli äärimmäinen ja hankintayksiköstä riippumaton kiire, kun valmiiksi kriittinen aikataulu tiukentui vielä huomattavasti HUS:n vetäytyessä hankinnasta toukokuussa 2022. Hyvinvointialueen antaman selvityksen mukaan HUS ilmoitti 6.5.2022, ettei se pystykään tuottamaan talouden ja henkilöstöhallinnon ratkaisuja hyvinvointialueelle. Palveluiden tuli olla hyvinvointialueen käytettävissä 1.1.2023, jolloin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta hyvinvointialueille.⁹²

⁹¹ HE 108/2016 vp, s. 133.

⁹² Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022.

157. Hyvinvointialue on lisäselvityspyyntöön antamassaan vastauksessa täsmentänyt, että jo viimeistään 22.4.2022 vaikutti HUS:n epävirallisen viestinnän perusteella hyvin epätodennäköiseltä, että hyvinvointialueen ja HUS:n yhteistyö jatkuisi. Hyvinvointialue pyysi varmuuden vuoksi Sarastialta tarjouksen jo huhtikuun puolella.⁹³
158. Hyvinvointialue on esitysluonnokseen antamassaan vastineessa kertonut, että se sai vasta 6.5.2022 tiedon siitä, että henkilöstöhallinnon palveluita ei voi hankkia HUS Asvialta, jolloin aikaa järjestämisvastuun siirtoon oli reilut seitsemän kuukautta. Virasto toteaa, että hankintayksikön eri vaiheissa antamat tiedot ovat tältä osin ristiriitaisia. Vaikka hankintayksikkö sai virallisen ilmoituksen HUS:n vetäytymisestä vasta 6.5.2022, virasto katsoo, että hankintayksikön tiedossa on ollut jo huhtikuussa, että HUS todennäköisesti vetäytyy hankinnasta ja hankinta täytyy järjestää jollain toisella tavalla. Näin ollen kilpailutuksen järjestämiselle on ollut aikaa noin kahdeksan kuukautta hankintayksikön esittämän seitsemän kuukauden sijaan.
159. Hankintayksikkö on todennut selvityksessään, että palkanlaskenta-palveluiden hankinnassa on mukana HR-järjestelmäkokonaisuus, joka on kriittinen osa hyvinvointialueen tietoarkkitehtuuria. Lisäksi järjestelmä vaatii integraatiot muihin kriittisiin hyvinvointialueen järjestelmiin. Hankintayksikkö katsoo, että vaikka kilpailutuksen tekninen toteuttaminen olisi saattanut olla teoreettisesti mahdollista vuoden 2022 puolella, se ei vielä olisi mahdollistanut palvelun varsinaista käyttöä 1.1.2023 alkaen, sillä pelkälle käyttöönottoprojektille olisi tullut varata vähintään 9 kuukautta aikaa.
160. Lisäselvityspyyntöön antamassaan vastauksessa hankintayksikkö on kertonut, että Sarastialta tehdyn hankinnan käyttöönottoprojektin suunnittelu aloitettiin kesäkuussa 2022 ja projektiin liittyvät työt aloitettiin vasta elokuun 2022 alussa. Hankintayksikön mukaan käyttöönottoon kului vähemmän kuin 9 kuukautta aikaa muun muassa siksi, koska Sarastian tarjoamaan järjestelmään oli jo valmiiksi määritetty hyvinvointialueen tarvitsemat työ- ja virkaehtosopimukset, ja koska Sarastialla on pitkä ja laaja kokemus palkanlaskentapalvelun tuottamisesta sekä moneen kertaan testattu käyttöönottoprosessi.⁹⁴
161. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita menettelytavaksi suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

⁹³ Liite 8 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 30.3.2023.

⁹⁴ Liite 7 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 10.2.2023.

162. Virasto toteaa, että hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan sanamuodon mukaan säännöksen tarkoittama äärimmäinen kiire on si-doksissa siihen, voiko hankintayksikkö noudattaa laissa säädettyjä määräaikoja, eli onko hankintalain mukaisen hankintamenettelyn järjestäminen mahdollista käsillä olevan aikataulun puitteissa.
163. Myös markkinaoikeus on perustanut äärimmäistä kiirettä koskevan arviointinsa siihen, onko hankintayksiköllä ollut mahdollisuus kilpailut-taa hankinta hankintalain mukaisesti.⁹⁵ Markkinaoikeus on myös to-dennut, että esimerkiksi hankintayksikön sisäisen päätöksenteon ai-katauluilla ei ole merkitystä äärimmäistä kiirettä arvioitaessa.⁹⁶
164. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että nyt käsillä olevassa asi-assa ei ole tarpeen arvioida sitä, kuinka paljon käyttöönottoprojek-tille olisi tullut varata aikaa. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan sanamuodon ja sitä koskevan oikeuskäytännön perusteella merki-tystä on ainoastaan sillä, olisiko Vantaan ja Keravan hyvinvointialu-eella ollut riittävästi aikaa kilpailuttaa henkilöstöhallinnon palvelut jär-jestelmiseen hankintalaissa säädettyjä määräaikoja noudattaen.
165. KKV toteaa, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on saanut huh-tikuussa 2022 tiedon siitä, että henkilöstöhallinnon palveluita ei voi hankkia HUS Asvialta ja että hyvinvointialueen täytyy toteuttaa han-kinta jollain toisella tavalla. Tällöin hyvinvointialueella olisi ollut noin kahdeksan kuukautta aikaa toteuttaa henkilöstöhallinnon palvelui-den hankintamenettely. KKV:n näkemyksen mukaan hankintayksi-köllä on ollut riittävästi aikaa hankintalain mukaisen hankintamenet-telyn järjestämiseen. Näin ollen hankinnan tekemiselle ei ole ollut hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua äärimmäistä kiirettä, joten kyseisessä lainkohdassa säädetty suora hankintaperuste ei sovellu nyt käsillä olevaan hankintaan.
166. Vaikka käyttöönoton edellyttämä aika huomioitaisiin, kiiretilanteessa hankintayksikön olisi tullut toimia viipymättä ja ripeästi, minkä lisäksi hankintayksikkö olisi voinut käyttää hankintalain mukaista nopeutet-tua menettelyä. Ottaen huomioon hankintayksikön antama selvitys HUS:n vetäytymisajankohdasta ja Sarastialta hankittujen järjestel-mien käyttöönottoon kuluneesta ajasta KKV toteaa, että hankintayk-siköllä olisi ollut riittävästi aikaa hankintalaissa säädetyn menettelyn noudattamiseen ilman, että käyttöönotto olisi viivästynyt sote-uudis-tuksen edellyttämästä aikataulusta. Näin ollen, vaikka käyttöönoton edellyttämä aika huomioitaisiin, hankinnan tekemiselle ei ole ollut

⁹⁵ Ks. esim. markkinaoikeuden ratkaisut MAO 141/19, MAO 666/17, MAO 115/14 sekä MAO 212-213/13, joissa markkinaoikeus on pitänyt riittävänä aikana kilpailutuksen toteuttamiseen 2–6 kuukautta.

⁹⁶ MAO 666/17.

hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua äärimmäistä kiirettä.

167. Vaikka markkinaoikeus vastoin KKV:n näkemystä katsoisi, että hyvinvointialueella on ollut hankinnan tekemiselle hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan tarkoittama äärimmäinen kiire, on suorahankinta joka tapauksessa tehty pidempänä kuin se olisi ollut hankintayksikön suorahankinnan perusteeksi ilmoittaman syyn vuoksi ehdottoman välttämätöntä.
168. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2011:59 todennut kiireperusteen nojalla tehdyn hankintasopimuksen laajuudesta seuraavaa: "Koska suorahankinta on poikkeus kilpailuttamisvelvollisuudesta, hankinta on kuitenkin tehtävä sen voimassaoloajan ja kohteen osalta vain siinä laajuudessa kuin sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä." Kyseisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että hankintasopimus oli tehty voimassaoloajaltaan pidempänä ja kohteeltaan laajempänä kuin hankintayksikön suorahankinnan perusteeksi ilmoittaman terveydenhuollon työtaistelun uhan vuoksi olisi ollut vanhan hankintalain (348/2007) 27 §:n 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla ehdottoman välttämätöntä.
169. Myös markkinaoikeus on omassa ratkaisukäytännössään ottanut arvioinnissaan huomioon sen, onko suorahankinta ollut laajempi tai sopimuskaudeltaan pitempi kuin mitä on ollut ehdottoman välttämätöntä.⁹⁷
170. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue sekä Sarastia Oy ovat solmineet puitesopimuksen sekä sen alaiset ohjelmistopalvelusopimukset ja palvelusopimuksen.
171. Puitesopimuksen mukaan sopimus on voimassa niin kauan kuin jokin sen alasopimuksista on voimassa.⁹⁸ Ohjelmistopalvelusopimuksissa on sovittu, että sopimukset ovat voimassa toistaiseksi ja ne päättyvät 7 kuukauden irtisanomisaikaa noudattaen.⁹⁹ Palvelusopimuksen voimassaoloa koskevassa ehdossa todetaan seuraavaa: "Tämä sopimus on määräaikaisena voimassa allekirjoitusta seuraavan kalenterivuoden loppuun saakka ja sen voimassaolo jatkuu automaattisesti kalenterivuosi kerrallaan, ellei jompikumpi sopijapuoli irtisano sopimusta kirjallisesti viimeistään kalenterivuotta edeltävän maaliskuun loppuun mennessä".¹⁰⁰

⁹⁷ Ks. esim. MAO 102/2023, MAO 101/21 ja MAO 525/16.

⁹⁸ Liite 2 Sopimus Sarastia Oy: Puitesopimus, sopimuksen kohta 9.2.

⁹⁹ Liite 2 Sopimus Sarastia Oy: Ohjelmistopalvelusopimus Titania, sopimuksen kohta 14.2; ohjelmistopalvelusopimus Epassi, sopimuksen kohta 13.2.

¹⁰⁰ Liite 2 Sopimus Sarastia Oy: Palvelusopimus, sopimuksen kohta 20.2.

172. Vaikka palvelusopimuksen voimassaoloa koskevassa ehdossa on maininta määräaikaisuudesta, on myös siinä viraston näkemyksen mukaan kyse toistaiseksi voimassa olevasta sopimuksesta, koska palvelusopimuksen voimassaolo jatkuu automaattisesti ja se päättyy vasta jommankumman osapuolen irtisanomiseen. Lisäksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on selvityksessään kertonut, että hankintasopimus on tarkoitus laatia toistaiseksi voimassa olevaksi.¹⁰¹ Hyvinvointialue tai Sarastia eivät myöskään ole kiistäneet esitysluonnokseen antamissaan vastineissa viraston tulkintaa palvelusopimuksen voimassaoloa koskevasta ehdosta. KKV toteaa, että hyvinvointialue on tehnyt suoraanhankinnan pidemmälle ajalle kuin on ollut ehdottoman välttämätöntä.
173. KKV toteaa, että hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädetyn suoraanhankintaperusteen soveltamisedellytykset eivät käsillä olevassa tapauksessa täyty. Hyvinvointialueella ei ole ollut hankinnan tekemiselle äärimmäistä kiirettä ja joka tapauksessa hyvinvointialue on tehnyt henkilöstöhallinnon tukipalveluja koskevan suoraanhankinnan pidemmälle ajalle kuin on ollut ehdottoman välttämätöntä.
174. Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin muu hankintalaissa säädetty suoraanhankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto toteaa, että mikään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyistä suoraanhankintaperusteista ei sovellu nyt käsillä olevaan hankintaan. Näin ollen Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on tehnyt hankintalain vastaisen suoraanhankinnan hankkiessaan henkilöstöhallinnon tukipalvelut Sarastia Oy:ltä.

9.4 Johtopäätös menettelyn lainvastaisuudesta

175. Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin tässä laissa säädetään.
176. Hankintalain 15 §:ssä on säädetty edellytyksistä, joiden täytyessä hankintayksikkö voi tehdä hankinnan sidosyksiköltään ilman, että hankintaan sovelletaan hankintalakia.
177. Sarastia Oy ei ole Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen sidosyksikkö, koska hankintalain 15 §:ssä säädetyt sidosyksikköaseman edellytykset eivät täyty.
178. Tilanteet, joissa hankintayksikkö voi toteuttaa hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan neuvottelemalla suoraan valitsemansa toimittajan kanssa hankintasopimuksen ehdoista

¹⁰¹ Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022.

julkaisematta hankinnasta etukäteen hankintailmoitusta, on tyhjentävästi lueteltu hankintalaissa.

179. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on tehnyt hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan ilman hankintalain mukaista kilpailutusta solmimalla hankintasopimuksen Sarastia Oy:n kanssa. Suorahankinta ei ole ollut oikeutettu hankintalain 40 §:n mukaisten suorahankintaperusteiden nojalla.
180. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on rikkonut hankintalain mukaista velvollisuutta kilpailuttaa hankintansa, sillä se ei ole julkaissut henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinnasta hankintalain mukaista hankintailmoitusta, vaan on toteuttanut hankinnan neuvottelemalla hankinnasta ja sen ehdoista suoraan valitsemansa palveluntuottajan kanssa.

10 Esitetyt seuraamukset

181. Hankintalain 159 §:n mukaan markkinaoikeus voi määrätä sopimuskauden lyhennettäväksi sekä hankintayksikön maksamaan seuraamusmaksun KKV:n 141 §:n mukaisesta esityksestä. Hankintalain 141 §:n mukaan KKV voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen ja seuraamusmaksun määräämistä sekä sopimuskauden lyhentämistä, kun kysymys on EU-kynnysarvon taikka liitteen E mukaiset kansalliset kynnysarvot ylittävästä suorahankinnasta, joka on tehty ilman hankintalaissa säädettyä perustetta, eikä hankinnasta ole tehty hankintalain 131 §:n mukaista ilmoitusta. Kaikki nämä edellytykset täyttyvät.
182. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoimivaltaa koskevissa hankintalain esitöissä on todettu, että ensisijaisesti viraston valvonnan tarkoituksena olisi puuttua täysin lain säännöksistä piittaamatta tehtyihin suorahankintoihin, joista ei ole lainkaan ilmoitettu, sekä muihin merkittäviin suorahankintoihin rinnastuviin menettelyltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin.¹⁰²
183. Hankintalain oikeussuojakeinot pohjautuvat direktiiviin 2007/66/EY, jonka johdanto-osan mukaan laittomia suorahankintoja tekemällä hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt rikkovat kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia hankintoja koskevaa unionin lainsäädäntöä. Lainvastaiseen suorahankintaan perustuva hankintasopimus olisi

¹⁰² HE 108/2016 vp, s. 231.

direktiivin johdanto-osan mukaan katsottava lähtökohtaisesti päte-
mättömäksi.¹⁰³

Sopimuskauden lyhentäminen

184. Hankintalain 159 §:n 2 momentin mukaan markkinaoikeus voi jättää määräämättä tehottomuusseuraamuksen 157 §:ssä säädettyillä perusteilla. Tällöin markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön maksamaan seuraamusmaksun sekä sen lisäksi tai sen sijasta lyhentää sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluttua noudattaen, mitä 158 §:n 3 momentissa säädetään.
185. Hankintalain 157 §:n mukaan markkinaoikeus voi jättää määräämättä tehottomuusseuraamuksen yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä. Sopimukseen suoranaisesti liittyviä taloudellisia etuja voidaan pitää pakottavina syinä vain, jos sopimuksen tehottomuudella olisi poikkeuksellisesti kohtuuttomia seurauksia.
186. Lainkohdassa tarkoitettuna yleiseen etuun liittyvänä pakottavana syynä on oikeuskäytännössä pidetty hankinnan kohteena olevien palvelujen varassa oleville henkilöille tehottomuudesta koituvaa merkittävää haittaa.¹⁰⁴
187. Virasto katsoo, että esityksen kohteena oleva hankinta koskee sellaisia palveluita, että niitä koskevan sopimuksen tehottomaksi määräämisellä olisi palveluiden käyttäjien kannalta kohtuuttomia seurauksia, joten sopimusta ei esitetä määrättäväksi tehottomaksi yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä.
188. KKV esittää, että tehottomuusseuraamuksen määräämisen sijaan markkinaoikeus määrää hankintasopimusten sopimuskaudet päättymään kahdentoista (12) kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä lukien.

Seuraamusmaksu

189. Koska ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettujen suora-
hankintojen katsotaan olevan menettelyltään karkeasti virheellisiä
hankintoja ja rikkovan kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia hankin-
toja koskevaa lainsäädäntöä, KKV esittää sopimuskauden lyhentä-
misen lisäksi seuraamusmaksun määräämistä.

¹⁰³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11.12.2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhaku-
menettelyjen tehokkuuden parantamiseksi, johdanto-osan kohta 13.

¹⁰⁴ Ks. esim. MAO 212–213/13.

190. Hankintalain esitöiden mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston on seuraamusmaksua esittäessään otettava huomioon mitä hankintalain 158 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä ja sen enimmäismäärästä.¹⁰⁵
191. Hankintalain 158 §:n 3 momentin mukaan seuraamusta määrättäessä markkinaoikeuden tulee ottaa huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu ja hankinnan arvo. Seuraamusmaksu ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankintasopimuksen arvosta.
192. Tämän esityksen kohteena olevan suorahankinnan hankintalain mukainen ennakoitu arvo on noin 9,3 miljoonaa euroa.
193. Virasto toteaa, että hankintayksikön laiminlyöntiä on pidettävä vakavana ja suorahankinta on arvoltaan merkittävä. KKV on ottanut Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen laiminlyönnin laatua arvioi-
dessaan kuitenkin huomioon, että useilla hankintayksiköillä on epä-
tietoisuutta siitä, miten sidosyksikköaseman edellytyksiä ja määräys-
valtakriteerin täyttymistä tulisi tulkita. Hyvinvointialueen tekemä suo-
rahankinnaksi katsottava hankinta on siten osa laajempaa ilmiötä,
joka johtuu sidosyksikkösääntelyn virheellisestä ja liian laajasta tulkin-
nasta. Kansallisessa oikeuskäytännössä määräysvaltakriteeriä ei ole
juurikaan arvioitu, minkä vuoksi hankintayksiköt voivat kokea tulkin-
nanvaraisena sen, missä tilanteessa sidosyksikköhankinnan tekemi-
nen on sallittua.
194. Ottaen huomioon hankintayksikön menettely, hankintasopimuksen
arvo ja luonne sekä edellä mainitut laiminlyönnin moitittavuutta lie-
ventävät seikat, Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoi-
keus määrää hankintayksikölle 1 000 euron suuruisen seuraamusmak-
sun.

11 Sovelletut säännökset

195. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
1 §, 15 §, 26 §, 40 §, 139 §, 141 §, 157 §, 158 § ja 159 §; osakeyhtiölaki
(624/2006) 3 luku 3 §, 5 luku 3 § ja 5 luku 26 §.

Pääjohtaja

Kirsi Leivo

Asiantuntija

Heikki Puttonen

¹⁰⁵ HE 108/2016 vp, s. 235.

LIITELUETTELO

- Liite 1 Päätös henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hankinnasta
- Liite 2 Sopimus Sarastia Oy
- Liite 3 Viraston selvityspyyntö 24.11.2022
- Liite 4 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 16.12.2022
- Liite 5 Viraston lisäselvityspyyntö 19.1.2023
- Liite 6 Viraston lisäselvityspyyntö 29.3.2023
- Liite 7 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 10.2.2023
- Liite 8 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastaus 30.3.2023
- Liite 9 Viraston selvityspyyntö Sarastialle 19.1.2023
- Liite 10 Sarastian vastaus 2.2.2023
- Liite 11 Päätös osakkuudesta
- Liite 12 Sarastia Oy osakasluettelo
- Liite 13 Hankintasopimuksen hintaliite (SISÄLTÄÄ SALASSA PIDETTÄVÄÄ TIETOA)
- Liite 14 Sarastia Oy osakassopimus
- Liite 15 Sarastian varsinaisen yhtiökokouksen osallistuja- ja ääniluettelo
- Liite 16 Sarastia Oy yhtiöjärjestys
- Liite 17 Päätös yhtiökokouksen edustajasta
- Liite 18 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastine esitysluonnokseen
- Liite 19 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen vastine esitettäviin seuraamuksiin
- Liite 20 Sarastian vastine esitysluonnokseen
- Liite 21 Sarastian neuvottelukunnan esitysmateriaali 30.3.2023
- Liite 22 Sarastian neuvottelukunnan pöytäkirja 30.3.2023
- Liite 23 Sarastian varsinaisen yhtiökokouksen pöytäkirjat vuosilta 2020–2022