

21.9.2023

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	11
8.4 Revire Perintä Oy:n antama selvitys.....	13
9 Oikeudellinen arvio	14
9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta.....	14
9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat	14
9.1.2 Viraston ajallinen toimivalta.....	14
9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta	15
9.2 Sidosyksikköaseman arviointi.....	16
9.2.1 Sidosyksikköhankintoja koskeva lainsäädäntö	16
9.2.2 Määräysvaltakriteeri oikeuskäytännössä	16
9.2.3 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen määräysvalta Sarastiassa ja Revire Perinnässä.....	18
9.2.4 Kokonaisarvio sidosyksikköaseman edellytysten täyttymisestä	36
9.3 Suorahankintaperusteiden arviointi.....	39
9.4 Johtopäätös menettelyn lainvastaisuudesta.....	41
10 Esitetyt seuraamukset	42
11 Sovelletut säännökset	45
LIITELUETTELO	46

1 Asia

1. Julkinen hankinta, esitys seuraamusten määrittämiseksi: Varsinais-Suomen hyvinvointialueen perintäpalveluiden hankinta.

2 Esityksen tekijä

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

Virastossa asiaa hoitavat asiantuntija Sara Kurttila, sara.kurttila@kkv.fi, p. 029 505 3051 sekä tutkimuspäällikkö Elisa Haatainen, elisa.haatainen@kkv.fi, p. 029 505 3683.

3 Asianosaiset

3. Varsinais-Suomen hyvinvointialue (jäljempänä myös "hyvinvointialue" ja "hankintayksikkö")
4. Sarastia Oy (jäljempänä myös "Sarastia" ja "emoyhtiö")
5. Revire Perintä Oy (entinen Suomen Kuntaperintä Oy¹, jäljempänä myös "Revire Perintä" ja "tytäryhtiö")

4 Hankintamenettely

6. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluehallituksen 11.10.2022 tekemä päätös perintäpalveluiden hankinnasta² sekä sen perusteella 21.2.2023 allekirjoitettu sopimus Varsinais-Suomen hyvinvointialueen sekä Revire Perintä Oy:n välillä³.

5 Asian vireilletulo ja selvittäminen

7. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" ja "virasto") on ottanut asian tutkittavakseen saamansa toimenpidepyynnön johdosta.
8. Virasto on 30.3.2023 toimittanut selvityspyynnön Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle.⁴ Hyvinvointialue on vastannut viraston

¹ Toiminimen muutos 30.5.2023.

² LIITE 1 Päätös perintäpalveluiden hankinnasta.

³ LIITE 2 Sopimus perintäpalveluista, Revire Perintä Oy.

⁴ LIITE 3 Viraston selvityspyyntö 30.3.2023.

selvityspyyntöön 24.4.2023.⁵ Virasto on 10.5.2023⁶ esittänyt hankintayksikölle lisäkysymyksiä, joihin on saatu vastaukset 29.5.2023⁷.

9. Virasto on 16.5.2023 toimittanut selvityspyynnöt sekä emoyhtiölle Sarastia Oy:lle⁸ että tytäryhtiölle Revire Perintä Oy:lle⁹. Sarastia ja Revire Perintä ovat toimittaneet virastolle vastauksensa 6.6.2023¹⁰. Virasto on pyytänyt Sarastia Oy:ltä ja Revire Oy:ltä lisäselvitystä 10.8.2023¹¹ ja yhtiöt ovat toimittaneet yhteisen vastauksen 18.8.2023.¹²
10. KKV on kuullut hankintayksikköä markkinaoikeusesityksestä ja esitetävistä seuraamuksista. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on toimittanut virastolle vastauksensa 31.8.2023 ja 15.9.2023.¹³
11. KKV on kuullut Sarastia Oy:tä ja Revire Perintä Oy:tä markkinaoikeusesityksestä. Sarastia Oy ja Revire Perintä Oy ovat toimittaneet virastolle vastauksensa 31.8.2023.¹⁴

6 Vaatimukset

12. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää hankintasopimuksen sopimuskauden päättymään kuuden (6) kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä lukien.
13. Virasto esittää lisäksi, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle hankintalain mukaisen seuraamusmaksun. Virasto esittää seuraamusmaksun suuruudeksi 1 000 euroa.

7 Vaatimusten pääasialliset perusteet

14. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on perintäpalveluita hankkiessaan laiminlyönyt julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, "hankintalaki") 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa palveluiden hankinta mainitun lain mukaisesti.

⁵ LIITE 4 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus 24.4.2023.

⁶ LIITE 5 Viraston lisäselvityspyyntö 10.5.2023.

⁷ LIITE 6 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus 29.5.2023.

⁸ LIITE 7 Viraston selvityspyyntö Sarastialle 16.5.2023.

⁹ LIITE 8 Viraston selvityspyyntö Revire Perintä Oy:lle 16.5.2023.

¹⁰ LIITE 9 Sarastia Oy vastaus 5.6.2023 ja LIITE 10 Revire Perintä Oy:n vastaus 5.6.2023.

¹¹ LIITE 22 Viraston lisäselvityspyyntö Sarastia Oy, 10.8.2023.

¹² LIITE 23 Sarastia Oy vastaus, 17.8.2023.

¹³ LIITE 24 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastine esitysluonnokseen ja LIITE 25 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastine esitettäviin seuraamuksiin.

¹⁴ LIITE 26 Sarastian vastine esitysluonnokseen ja LIITE 27 Revire Perintä Oy:n vastine esitysluonnokseen.

Hankintayksikkö on tehnyt suora-hankinnan ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

8 Tapahdumakuvaus

8.1 Kuvaus hankintamenettelystä

15. 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: Revire Perintä Oy, Sarastia Rekry Oy ja Onvire Oy. Revire Perintä Oy on Sarastia-konserniin kuuluva yhtiö, joka tuottaa julkishallinnon saatavien perintäpalveluita omistaja-asiakkailleen. Sarastia Oy omistaa 67 % ja Monetra-konsernin yhtiöt omistavat yhteensä 33 % Revire Perintä Oy:stä.
16. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen väliaikainen valmistelutoimielin on 1.2.2022 käsitellyt talous- ja palkanlaskennan palveluiden järjestämistä hyvinvointialueella.¹⁵ Käsittelyn taustamateriaaliksi on laadittu selvitys talous- ja palkanlaskennan ratkaisuvaihtoehtoista. Selvityksessä ratkaisuvaihtoehtoksi on tunnistettu palveluiden järjestäminen omana toimintana, palveluiden hankinta osaulkoistuksena Sarastialta sekä palveluiden hankinta kokonaisulkoistuksena Sarastialta.¹⁶
17. Hankintayksikkö on päättänyt 1.2.2022 käynnistää taloushallinnon ja palkanlaskennan projektit ja valinnut taloushallinnon ratkaisuvaihtoehtoksi osaulkoistuksen Sarastialta. Samalla päätöksessä on edellytetty, että hyvinvointialue hankkii Sarastian osakkeita.¹⁷
18. Hankintayksikkö on käsitellyt 15.2.2022 kokouksessaan Sarastia Oy:n osakkaaksi liittymistä ja päättänyt hankkia 1 500 kpl Sarastia Oy:n osaketta yhteensä 6 510 euron hintaan. Päätöksessä on todettu, että hyvinvointialue hankkii osakkuuden inhouse-aseman saavuttamiseksi, jolloin palveluita voidaan hankkia ilman kilpailutusta.¹⁸
19. Varsinais-Suomen hyvinvointialue ja Sarastia Oy ovat allekirjoittaneet 28.2.2022 päivätyn osakassopimuksen.¹⁹
20. Taloushallinnon projektien valmisteluja on jatkettu hyvinvointialueella. Hyvinvointialueen aluehallituksen kokouksen 11.10.2022 perusteella taloushallinnon perustoimintoja on valmisteltu kunnilta ja

¹⁵ LIITE 11 Taloushallinnon ja palkanlaskennan ratkaisuvaihtoehtojen valinta, VATE 1.2.2022 § 98.

¹⁶ LIITE 12 Talous- ja palkanlaskennan ratkaisuvaihtoehtoja koskeva selvitysmateriaali

¹⁷ LIITE 11 Taloushallinnon ja palkanlaskennan ratkaisuvaihtoehtojen valinta, VATE 1.2.2022 § 98.

¹⁸ LIITE 13 Sarastian osakemerkintä, VATE 15.2.2022 § 107.

¹⁹ LIITE 14 Sarastian osakassopimus.

kuntayhtymiltä siirtyviin taloushallinnon henkilöstöön ja tietojärjestelmiin nojautuen.²⁰ Osana taloushallinnon toimintoihin on kuulunut myös saatavien perintä, joka on hyvinvointialueen mukaan edellyttänyt erityistä asiantuntemusta ja tietojärjestelmäratkaisuja, joita hyvinvointialueelle siirtyvässä toiminnassa ei ole ollut. Perintäpalveluita on pidetty perusteltuna ja välttämättömänä hankkia ulkoisena palveluna.²¹

21. Hyvinvointialueen aluehallitus on 11.10.2022 § 285 päättänyt, että hyvinvointialueen perintäpalvelu hankitaan Revire Perintä Oy:ltä. Samalla aluehallitus on valtuuttanut hyvinvointialuejohtajan allekirjoittamaan palveluhankintaa koskevan sopimuksen.²² Päätöksessä on todettu, että perintäpalvelu on kunnissa ja kuntayhtymissä järjestetty laajasti ulkoisena palvelunostona asiaan erikoistuneelta yritykseltä. Selostuksessa esitetään Revire Perintä Oy:n taustaa ja todetaan seuraavaa:

"Yhtiö²³ toimii julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain tarkoittamana omistajiensa sidosyksikkönä ja yhteishankintayksikkönä ja tuottaa siten palveluja ainoastaan Sarastia Oy:n ja Monetra Oy:n omistajille."

Edelleen päätöksessä todetaan, että Varsinais-Suomen hyvinvointialue on merkinnyt Sarastia Oy:n osakkeita 15.2.2022 tehdyllä päätöksellä ja on siten yhtiön omistaja.

22. Varsinais-Suomen hyvinvointialue ja Revire Perintä Oy ovat 21.2.2023 allekirjoittaneet perintäpalveluita koskevan palvelusopimuksen²⁴. Palvelusopimuksessa ja sen liitteissä osapuolet ovat sopineet yhteistyöstä, joka kattaa maksumuistutuspalvelun, vapaaehtoisen perinnän, oikeudellisen perinnän sekä jälkiperinnän palvelut ja perintätilanteet sopimuksessa ja sen liitteissä sovitussa laajuudessa. Palvelusopimus on voimassa allekirjoituspäivästä alkaen määräaikaisena kaksitoista (12) kuukautta, jonka jälkeen se on voimassa toistaiseksi kolmen (3) kuukauden irtisanomisajalla.
23. Hankintaa koskevan päätöksen tekohetkellä lokakuussa 2022 hankintayksikkö on arvioinut hankinnan ennakoiduksi arvonlisäverottomaksi arvoksi noin 1 890 000 euroa.²⁵

²⁰ LIITE 1 Päätös perintäpalveluiden hankinnasta.

²¹ LIITE 1 Päätös perintäpalveluiden hankinnasta.

²² LIITE 1 Päätös perintäpalveluiden hankinnasta.

²³ Revire Perintä Oy.

²⁴ LIITE 2 Sopimus perintäpalveluista, Revire Perintä Oy.

²⁵ LIITE 6 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus 29.5.2023, s. 6.

24. Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle on 1.1.2023 sote-voimaanpanolain nojalla siirtynyt yhteensä 1 652 kappaletta Sarastian osakkeita. Hankinnan ajankohtana Varsinais-Suomen hyvinvointialue on omistanut 3152 kappaletta Sarastian osakkeita ja siten omistanut 0,09 prosentin osuuden yhtiön koko osakekannasta.²⁶

8.2 Hankintayksikön antama selvitys

25. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on 24.4.2023²⁷ ja 29.5.2023²⁸ toimitanut virastolle kirjallista selvitystä perintäpalveluiden hankinnasta sekä Sarastia Oy:n ja sen tytäryhtiön Revire Perintä Oy:n asemasta hyvinvointialueen sidosyksikköinä.
26. Hyvinvointialueen selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevat valmistelut on aloitettu hyvinvointialueella vasta ensimmäisten niitä koskevien lakien tultua voimaan 1.7.2021. Taloushallinnon valmistelu on käynnistynyt projektipäällikön aloitettua tehtävässään 1.12.2021.²⁹
27. Hyvinvointialue on joulukuun 2021-tammikuun 2022 välisenä aikana toteuttanut selvityksen taloushallinnon ja palkanlaskennan palveluiden järjestämisen vaihtoehtoista.³⁰ Vaihtoehtoiksi on tunnistettu seuraavat: oma palveluntuotanto, palvelun hankinta ostopalveluna kokonaan Sarastialta tai palvelun hankinta ostopalveluna osittain Sarastialta.³¹ Selvitystä koskeva esitysmateriaali on käsitelty hyvinvointialueen valmistelutoimielimen kokouksessa 1.2.2022. Kokouksessa on päätetty käynnistää taloushallinnon ja palkanlaskennan projektit.
28. Hankintayksikön mukaan taloushallinnon palveluiden kilpailuttamista ei pidetty realistisena vaihtoehtona käytettävissä olleessa aikataulussa. Virastolle antamassaan selvityksessä hankintayksikkö on tuonut esille, että sen näkemyksen mukaan perintäpalveluiden kilpailuttamiseen markkinoilta olisi kulunut aikaa noin 16 kuukaudesta 18 kuukauteen.³² Näin ollen taloushallinnon palveluiden järjestämisessä päätettiin turvautua osaulkoistukseen. Hankintayksikön selvityksen mukaan Sarastia on ollut ainoa ulkoinen toimija, joka tässä aikataulussa on voinut toimia sopimuskumppanina, sillä kokonaan uuden asiakkuuden luomiseen ei olisi riittänyt aika.³³

²⁶ LIITE 21 Sarastia Oy osakasluettelo.

²⁷ LIITE 4 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus, 24.4.2023.

²⁸ LIITE 6 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus, 29.5.2023.

²⁹ LIITE 6 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus, 29.5.2023.

³⁰ LIITE 11 Taloushallinnon ja palkanlaskennan ratkaisuvaihtoehtojen valinta, 1.2.2022 § 98.

³¹ LIITE 12 Taloushallinnon ratkaisuvaihtoehtoja koskeva selvitys, 1.2.2022 § 98.

³² LIITE 6 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus, 29.5.2023.

³³ LIITE 6 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus, 29.5.2023.

29. Hankintayksikkö on todennut selvityksessään, että hyvinvointialueen valmisteluorganisaatiossa vahvistui vasta myöhemmin keväällä 2022 näkemys siitä, että nimenomaisesti perintäpalvelu olisi tarkoituksenmukaista hankkia Sarastian konserniin kuuluvalta Revire Perintä Oy:ltä.
30. Hankintayksikkö on kertonut, että se on käynyt neuvotteluja Revire Perinnän kanssa kesän ja syksyn 2022 aikana. Lokakuussa 2022 aluehallitus on tehnyt lopullisen päätöksen hankkia hyvinvointialueen perintäpalvelut Revire Perintä Oy:ltä.³⁴
31. Hankintayksikkö on katsonut selvityksessään, että hyvinvointialueen hankintalain edellyttämä sidosyksikköasema suhteessa Sarastia Oy:öön ja sen välityksellä Revire Perintä Oy:öön täyttyy.³⁵
32. Hankintayksikkö on vedonnut siihen, että se käyttää hankintalainsäädännön edellyttämää määräys- ja päätösvaltaa Sarastia Oy:n tytäryhtiöön Revire Perintä Oy:öön Sarastia Oy:n neuvottelukunnan kautta. Hankintayksikön näkemyksen mukaan olennaista on se, että hyvinvointialueella on määräysvaltaa käyttäessään *mahdollisuus vaikuttaa, kun päätetään* sidosyksikön toiminnasta ja ohjaamisesta.
33. Hankintayksikkö on todennut, että sillä on neuvottelukunnan kokoukseen osallistumalla mahdollisuus valmistella yhdessä muiden osakkeenomistajien kanssa Sarastian hallitukselle ehdotuksia yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista. Neuvottelukunnan kokouksiin kutsutaan kaikki Sarastian osakkeenomistajat samalla menettelyllä kuin varsinaiseen yhtiökokoukseen. Erona yhtiökokoukseen on se, että jokaisella kokoukseen osallistuvalla osakkeenomistajalla on yksi ääni riippumatta osakeomistuksen suuruudesta. Hankintayksikkö on tuonut vastauksessaan esille, että hyvinvointialueelta on ollut edustaja paikalla 9.12.2022 ja 30.3.2023 pidetyissä Sarastian neuvottelukunnan kokouksissa.
34. Hankintayksikkö on lisäksi vedonnut siihen, että neuvottelukunnan kokouksissa osakkeenomistajilla on aidosti mahdollisuus esittää kysymyksiä yhtiön johdolle ilman osakeyhtiölain kyselyoikeuteen liittyviä reunaehtoja. Hankintayksikön näkemyksen mukaan Sarastia Oy:n neuvottelukunta turvaa siten myös pienten osakkeenomistajien vaikutusmahdollisuudet Sarastia-konsernin strategisessa päätöksenteossa ja määräysvallan käytössä. Neuvottelukunnan kokouksissa pienosakkailla on omistusosuudesta riippumatta yhdenvertainen

³⁴ LIITE 1 Päätös perintäpalveluiden hankinnasta.

³⁵ LIITE 4 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus, 24.4.2023.

mahdollisuus nostaa kaikkien osakkeenomistajien, hallituksen edustuksen sekä yhtiön operatiivisen johdon kuullen esille haluamiaan asioita.

35. Hankintayksikkö katsoo, että se käyttää määräysvaltaa Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n asioihin yhdessä muiden osakkeenomistajien kanssa myös seuraavin tavoin: toimittamalla Sarastian hallitukselle tarvittaessa erikseen vaatimuksensa yhtiökokouksessa käsiteltävästä asiasta, ottamalla tarvittaessa yhteyttä Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n hallitusjäseniin hallituskauden aikana, osallistumalla yhtiökokouksiin sekä käyttämällä oikeuttaan äänestää päätösesityksen puolesta tai sitä vastaan.
36. Hankintayksikkö on todennut selvityksessään, että se ei ole ollut nimeämässä jäseniä Sarastia Oy:n nimitysvaliokuntaan eikä hallitukseen. Hankintayksikön näkemyksen mukaan Sarastia Oy:n hallitukseen nimetyt hallitusjäsenet ovat kaikkien Sarastia Oy:n omistajien, ja siten myös Varsinais-Suomen hyvinvointialueen edustajia.
37. Hankintayksikkö on vedonnut Sarastia Oy:n osakassopimukseen, jonka mukaan hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää Yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho on nimennyt heidät jäsenehdokkaaksi. Hankintayksikkö on edelleen vedonnut siihen, että Sarastian hallituksen tulee huomioida kaikkien osakkeenomistajien intressit Yhtiön strategisessa päätöksenteossa.
38. Hankintayksikkö on tuonut esille, että Sarastia Oy:n ylin päätöksentekolin on yhtiökokous, jossa osakkeenomistajat osallistuvat yhtiön ohjaukseen ja valvontaan. Hankintayksikkö on kertonut selvityksessään, että Sarastian 19.5.2022 yhtiökokoukseen on osallistunut Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin edustaja. Edelleen hankintayksikkö on todennut, että Sarastia Oy:n yhtiökokousedustaja voidaan nimetä tarvittaessa.³⁶
39. Hankintayksikkö on selvityksessään todennut, että se ei ole ollut nimeämässä myöskään Revire Perintä Oy:n hallitusjäseniä. Hankintayksikön näkemyksen mukaan Sarastia Oy:n hallituksen nimeämät Revire Perintä Oy:n hallitusjäsenet ovat kaikkien Sarastia Oy:n omistajien, ja siten myös Varsinais-Suomen hyvinvointialueen edustajia. Hankintayksikkö ei ole nähnyt toistaiseksi tarvetta vaikuttaa Revire Perintä Oy:n toimintaan ensisijaisesti hallitusjäsenyyden kautta. Hyvinvointialue katsoo, että Revire Perintä Oy:n asiakkaana ja emoyhtiön omistajana sen ääni tulee kuuluviin ja ohjausvaikutus on

³⁶ LIITE 17 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluehallituksen konsernijaoston pöytäkirja, 11.5.2022.

olemassa nimenomaisesti Sarastian neuvottelukunnan kokousten kautta.

40. Hankintayksikkö on katsonut selvityksessään menetelleensä hankintalainsäädännön reunaehtojen mukaisesti Sarastia Oy:n osakkeita ostaessaan. Perusteet hankkia perintäpalvelut sidosyksikköhankintana Revire Perintä Oy:ltä ovat olleet hankintayksikön näkemyksen mukaan olemassa.
41. Hankintayksikkö on selvityksessään vedonnut siihen, että hankintalainsäädäntö ja oikeuskäytäntö eivät edellytä, että laajassa omistuspohjassa kaikilla omistajilla tulisi olla oma hallituspaikka. Hankintayksikön näkemyksen mukaan olennaista ei ole myöskään se, minkälainen omistusosuuden suuruus hankintayksiköllä tulee olla sidosyksikköön. Hankintayksikkö tuo esille, että hankintalaissa ei ole määritetty tarkemmin sitä, millaista yksittäisen hankintayksikön vaikutusvallan tulee monen omistajan tilanteessa olla.
42. Hankintayksikön näkemyksen mukaan hankintayksiköiden käyttäessä määräysvaltaa niiden yhteisesti omistamaan sidosyksikköön yhteisen määräysvallan edellytyksenä on, että hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin sekä se, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.
43. Hankintayksikkö on edelleen todennut, että hyvinvointialueen tarpeet ja velallisasiakkaiden näkökulma huomioon ottaen markkinoilta ei ole ollut löydettävissä toista palveluntuottajaa, joka pystyisi tarjoamaan taloudellisten reunaehtojen kannalta järkevän ratkaisun. Hankintayksikön selvityksen mukaan palveluntarjoajan valinnassa on vaikuttanut eettinen näkökulma. Hankintayksikkö on kertonut pitäneensä tärkeänä sitä, että perintäpalveluita tuottava yritys ei ole monikansallinen, pääomasijoittajien ohjauksessa oleva yritys, jonka keskeinen tehtävä on tuottaa osakkeenomistajilleen mahdollisimman suurta voittoa. Lisäksi hankintayksikön näkemyksen mukaan Revire Perintä Oy:n palvelumalli eroaa markkinoilla toimivien yritysten palvelumallista siinä, ettei epäonnistuneen perinnän palkkioita laskuteta toimeksiantajalta, vaan yhtiö luopuu oikeudestaan oma-aloitteisesti.³⁷
44. Hankintayksikkö on pyytänyt huomioimaan esitysluonnokseen antamassa vastineessaan, että hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita menettelytavaksi suora hankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voisi noudattaa hankintayksiköstä

³⁷ LIITE 4 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus, 24.4.2023.

riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen kiireen vuoksi. Hankintayksikön mukaan äärimmäinen kiire on sidoksissa siihen, voiko hankintayksikkö noudattaa hankintalaissa säädettyjä määräaikoja, eli olisiko hankintamenettely ollut mahdollista viedä läpi siinä aikataulussa, mikä Varsinais-Suomen hyvinvointialueella on ollut tosiasiallisesti käytettävissään.³⁸

45. Hankintayksikkö on todennut, että hyvinvointialueella saatiin vasta kesän 2022 jälkeen tosiasiallisesti varmistus siitä, ettei perintäpalveluiden tuottaminen omana työnä ole muun muassa siirtyvän henkilöstön asiantuntemuksen puutteen vuoksi mahdollista. Hankintayksikön mukaan perintäpalveluiden valmistelu ja kilpailuttaminen erittäin rajallisessa aikaikkunassa ei olisi ollut mahdollista.³⁹

8.3 Sarastia Oy:n antama selvitys

46. 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.⁴⁰
47. Sarastian Oy:n selvityksen mukaan Revire Perintä Oy on Sarastia-konserniin kuuluva yhtiö, joka tuottaa omistaja-asiakkailleen julkishallinnon saatavien perintäpalveluita. Sarastia Oy omistaa Revire Perintä Oy:stä 67 % ja Monetra-konsernin yhtiöt omistavat siitä 33 %. Julkishallinnon saatavien perintätoiminta on molemmilla taloushallinnon toimijoilla osa taloushallinnon palvelukokonaisuutta ja nivoutuu myyntilaskutukseen. Sarastia toteaa, että mikäli asiakas ei osta taloushallinnon palvelua Sarastia Oy:ltä tai Monetra-yhtiöiltä, Revire Perintä Oy:n osakassopimuksen mukaisesti lähdetään ensisijaisesti siitä vaihtoehdosta, että asiakkuuden edellytys on suoraomistus yhtiössä.
48. Sarastia Oy:n näkemyksen mukaan sen omistajat käyttävät määräysvaltaa Revire Perintä Oy:ssä Sarastia Oy:n neuvottelukunnan kautta. Sarastia Oy kertoo selvityksessään, että yhtiön toiminta-ajatus ja omistus perustuvat sille ajattelumallille, että omistajat yhdessä muiden omistajien kanssa käyttävät määräysvaltaa sekä Sarastia Oy:ssä, että muissa Sarastia-konserniin kuuluvissa yhtiöissä, kuten Revire Perintä Oy:ssä. Tässä tarkoituksessa Sarastia Oy:ssä toimii neuvottelukunta, jolla on oikeus vaikuttaa Sarastia Oy:n ja sen konserniyhtiöiden tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin. Yhtiön strategia on laadittu yhteistyössä neuvottelukunnan kanssa, ja strategiaan

³⁸ LIITE 24 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastine esitysluonnokseen, 31.8.2023.

³⁹ LIITE 24 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastine esitysluonnokseen, 31.8.2023.

⁴⁰ LIITE 9 Sarastian vastaus, 5.6.2023.

päätyneistä teemoista esimerkiksi "asiakas keskiöön" ja "tehokkuus" vaikuttavat suoraan omistaja-asiakkaiden etuihin ja intresseihin.

49. Sarastian mukaan neuvottelukunta kokoontuu 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.
50. Sarastia Oy on selvityksessään todennut, että emoyhtiön hallitus selvittää ja huomioi kaikkien Sarastia Oy:n omistajien intressit Sarastia-konsernin strategisessa päätöksenteossa ensisijaisesti neuvottelukunnan kautta, eli kuuntelemalla mitä evästyksiä ja päätöksiä neuvottelukunnasta annetaan ja ohjaamalla sitten Sarastia-konsernin toimintaa toivottuun suuntaan.
51. Sarastian mukaan sen neuvottelukunnan rooli on kahdentyyppinen: se linjaa konsernin strategisia valintoja ja antaa hallitukselle tehtäviä. Tältä osin Sarastia on viitannut osakassopimuksensa 5.3 kohtaan, jonka mukaan "[Sarastia Oy:n] Hallitus määrittää Yhtiön ja sen omistaman konsernin liiketoiminnassa noudatettavat periaatteet sekä nimeää tytär- ja osakkuusyhtiöiden hallituksiin Yhtiön edustajat."
52. 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 sidosyhtiön 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 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.
53. Sarastian mukaan omistajien strategisia 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.

54. 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.
55. 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 päätöksentekoeleimissä merkitsee päätösvallan käyttämistä.

8.4 Revire Perintä Oy:n antama selvitys

56. Revire Perintä on kertonut selvityksessään, että Sarastia Oy:n omistajat käyttävät määräysvaltaa konserniin kuuluvissa yhtiöissä Sarastia Oy:n neuvottelukunnan kautta. Neuvottelukunta on vaikuttanut Revire Perinnän strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin muun muassa siten, että Sarastia-konsernin strategian tultua hyväksytyksi neuvottelukunnassa 22.4.2021 ja Sarastia Oy:n yhtiökokouksessa 19.5.2021 sen mukaisia teemoja on alettu toteuttamaan myös tytäryhtiössä Revire Perintä Oy:ssä.⁴¹
57. Revire Perintä on tuonut selvityksessään esille, että Revire Perinnän hallitus ottaa huomioon Sarastia Oy:n osakkeenomistajien intressit strategisessa päätöksenteossaan. Revire Perinnän hallitus ja johto seuraavat konsernin strategian kehitystä ja kehittävät yhtiön liiketoimintaa neuvottelukunnasta saadun palautteen perusteella.⁴²

⁴¹ LIITE 10 Revire Perintä Oy:n vastaus 5.6.2023.

⁴² LIITE 10 Revire Perintä Oy:n vastaus 5.6.2023.

9 Oikeudellinen arvio

9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta

9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat

58. Hankintalain 139 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista.
59. Hankintalain 141 §:n 1 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana 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.
60. 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

61. KKV:n määräaika esityksen tekemiselle alkaa sopimuksen tekemisestä, joten asiassa on ensin selvittettävä hankintasopimuksen tekemisen ajankohta.
62. 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.
63. Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä.
64. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on 1.2.2022 tehnyt päätöksen käynnistää taloushallinnon ja palkanlaskennan palvelut hybridimallilla siten, että palvelut hankitaan osaulkoistuksena Sarastia Oy:ltä. Edelleen 11.10.2022 Varsinais-Suomen hyvinvointialue on tehnyt

päätöksen hankkia taloushallinnon kokonaisuuteen kuuluvat perintä-palvelut Sarastian tytäryhtiö Revire Perintä Oy:ltä.

65. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on kertonut selvityksessään, että se on allekirjoittanut sopimuksen Revire Perintä Oy:n kanssa 21.2.2023. Viraston ensimmäinen selvityspyyntö on lähetetty hankintayksikölle 30.3.2023. Virastolla on hankintalain 141 §:n perusteella toimivalta tehdä esitys markkinaoikeudelle kuuden kuukauden kuluessa selvitys-toimenpiteiden aloittamisesta eli 30.9.2023 saakka.

9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta

66. Edellytyksenä KKV:n tekemälle esitykselle on se, että esityksen koh-teena oleva hankinta ylittää ennakoidulta arvoltaan EU-kynnysarvon taikka liitteen E mukaisissa palveluissa kansallisen kynnysarvon.
67. Hankintalain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan EU-kynnysarvo on ilman arvonlisäveroa laskettuna 207 000 muiden kuin valtion keskus-hallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa. Pykälän 3 momentin mukaan Euroopan komis-sio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein hankin-tadirektiivin 6 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ja julkaisee tarkistetut kynnysarvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin 1 momentin mukaisten arvojen tilalle tulevat Euroopan komission kul-loinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot. Vuonna 2023 sovellet-tava kynnysarvo on 215 000 euroa.
68. Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua ar-voa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajan-kohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat, hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tar-joajille maksettavat palkkiot tai maksut.
69. Hankintayksikön mukaan perintäpalveluiden hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton arvo on hankintapäätöksen ajankohtana ollut yh-teensä noin 1 890 000 euroa (alv 0 %).⁴³
70. 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 määrittämiseksi.

⁴³ LIITE 6 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus, 29.5.2023.

9.2 Sidosyksikköaseman arviointi

9.2.1 Sidosyksikköhankintoja koskeva lainsäädäntö

71. 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.
72. Kyseistä säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kaikkien sidosyksikköasemaa koskevien edellytysten on täyttyävä samaan aikaan, jotta kyse olisi lainkohdassa tarkoitetusta sidosyksiköstä.⁴⁴
73. Hankintalain 15 §:n 5 momentin mukaan hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimitukset 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.
74. Hankintalain esitöiden mukaan hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, kun sidosyksikön toimitukset 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.⁴⁵

9.2.2 Määräysvaltakriteeri oikeuskäytännössä

75. Sidosyksikköaseman edellytyksenä on, että hankintayksikkö joko yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavalla kuin omiin toimipaikkoihinsa.

⁴⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 101.

⁴⁵ HE 108/2016 vp, s. 104.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hankintayksikön tulee käyttää sidosyksikköön sel- laista määräysvaltaa, että se voi vaikuttaa yksikön päätöksiin. Han- kintayksiköllä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa ratkaisevasti sekä si- dosyksikön strategiaan tavoitteisiin että sen tärkeisiin päätöksiin.⁴⁶

76. Hankintayksiköllä tulee olla mahdollisuus aidosti vaikuttaa sidosyksi- kön päätöksentekoon. EUT:n oikeuskäytännön mukaan hankintayksi- kön määräysvallan on oltava luonteeltaan sekä rakenteellista, toi- minnallista että todellista.⁴⁷ Tuomioistuin on todennut, että puhtaasti muodollista osallistumista sidosyksikköön tai sen johtaviin elimiin ei voida pitää riittävänä määräysvaltakriteerin täyttymiseksi, koska täl- lainen tulkinta avaisi mahdollisuuden julkisia hankintoja koskevien oi- keusohjeiden kiertämiseen. Näin ollen lain kiertämistarkoituksessa tehdyt keinotekoiset ja muodolliset järjestelyt, joilla hankintayksikölle ei anneta vähäisintäkään mahdollisuutta osallistua yksikköön kohdis- tuvan määräysvallan käyttämiseen, eivät voi olla määräysvallalle asetettujen edellytysten mukaisia.⁴⁸
77. Riittävän määräysvallan olemassaolo on sidoksissa tapauskohtaisesti kaikista merkityksellisistä olosuhteista ja sääntelystä tehtävään koko- naisarvioon. Konkreettisiin olosuhteisiin pohjautuvan tarkastelun lop- putuloksena on oltava, että hankintayksikkö voi vaikuttaa sidosyksi- kön päätöksiin.⁴⁹ Huomioon otettavat tekijät eivät koske ainoastaan tosiasioihin liittyviä olosuhteita, vaan myös sovellettavaa lainsäädän- töä ja erityisesti kyseisen oikeushenkilön säännöissä määrättyjä mää- räysvallan käyttöä koskevia mekanismeja.⁵⁰
78. Mikäli sidosyksiköllä on useita hankintayksiköitä omistajina, määräys- valtaa sidosyksikköön voi käyttää myös yhdessä. Hankintayksiköllä on kuitenkin oltava myös yhteisomistuksessa olevassa yksikössä vallitse- vien päätöksentekorakenteiden puitteissa sellainen asema, joka mahdollistaa sille tosiasiallisen mahdollisuuden osallistua sidosyksi- köön kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen.⁵¹ Ei siis riitä, että vain osa yhdessä määräysvaltaa käyttävistä hankintayksiköistä käyttää määräysvaltaa, vaan jokaisella hankintayksiköllä tulee olla yksin tai yhdessä mahdollisuus käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, EU:C:2012:758, kohta 27 ja asia C-324/07 *Coditel Bra- bant*, kohta 46.

⁴⁸ Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohta 31.

⁴⁹ Asia C-573/07 *Sea*, kohta 65.

⁵⁰ Yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21 *Sambre & Biesme*, EU:C:2022:1022, kohta 67.

⁵¹ Asia C-573/07 *Sea*, kohdat 59–64 ja asia C-324/07 *Coditel Brabant*, kohta 54.

79. EUT:n oikeuskäytännön perusteella pelkkää omistususuutta sidosyksikköksi väitetystä yhtiöstä ei voida pitää sidosyksikköaseman muodostumisen kannalta riittävänä, jos hankintayksiköt eivät osallistu sekä yhtiön johtaviin elimiin että yhtiöön kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen.⁵² Hankintayksiköiden ei voida myöskään katsoa käyttävän määräysvaltaa yhdessä silloin, kun määräysvaltaa käyttää ainoastaan sidosyksiköstä enemmistöosuuden omistava hankintayksikkö.⁵³
80. EUT:n mukaan hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että yhteistä määräysvaltaa käyttävän hankintaviranomaisen osallistuminen määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksentekolimiin 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 päätöksentekolimiin sellaisen edustajan välityksellä, joka toimii hankintaviranomaisen ja tarvittaessa muiden hankintaviranomaisten nimissä, koska tällaisessa tilanteessa hankintaviranomaisen etujen ilmaiseminen päätöksentekolimissä edellyttäisi sitä, että sen edut ovat yhteisiä niiden etujen kanssa, joihin muut hankintaviranomaiset vetoavat omien edustajiensa välityksellä näissä elimissä.⁵⁴
81. 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.⁵⁵

9.2.3 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen määräysvalta Sarastiassa ja Revire Perinnässä

82. EUT:n ratkaisukäytännön mukaan sidosyksikköaseman tunnusmerkkien täyttymistä tulee ensisijaisesti arvioida hankintasopimuksen teko-
hetkellä. Vain erityiset seikat voivat poikkeuksellisesti edellyttää, että

⁵² Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohdat 31–33.

⁵³ Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohta 30.

⁵⁴ Yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21 *Sambre & Biesme*, kohdat 71–73.

⁵⁵ Asia C-458/03 *Parking Brixen*, kohta 63.

arvioinnissa otetaan huomioon hankintasopimuksen tekopäivän jälke-
keen tapahtuneita seikkoja.⁵⁶

83. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on allekirjoittanut sopimuksen perinnän palveluiden hankinnasta Revire Perintä Oy:n kanssa 21.2.2023. Hyvinvointialue on merkinnyt 1.500 kpl Sarastian osaketta 11.10.2022. Lisäksi hyvinvointialueelle on siirtynyt 1.1.2023 sote-voimaanpanolain nojalla 1.652 kpl Sarastian osakkeita. Hankintasopimuksen tekohetkellä hyvinvointialue on omistanut yhteensä 3152 kpl Sarastia Oy:n osakkeita.⁵⁷
84. Revire Perintä Oy:n osakassopimuksen perusteella Sarastia omistaa Revire Perinnän osakkeista 169.175 kappaletta (67 %) ja Monetra 83.325 kappaletta (33 %) hankintasopimuksen tekohetkellä. Kukin osakas käyttää äänivaltaa Yhtiökokouksessa omistamiensa Osakkeiden tuoman äänimäärän mukaisesti.⁵⁸
85. Sekä hankintayksikkö että Sarastia-konserni katsovat, että Sarastian omistajat käyttävät määräysvaltaa Revire Perintä Oy:ssä emoyhtiön toimielinten kautta. Asiassa tulee siten arvioitavaksi, onko hyvinvointialueella ollut sidosyksikköaseman edellyttämä määräysvalta emoyhtiöön Sarastiaan ja onko hyvinvointialue voinut välillisesti käyttää määräysvaltaa Sarastian kautta myös tytäryhtiö Revire Perintään hankintasopimuksen tekohetkellä 21.2.2023.
86. 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 Varsinais-Suomen hyvinvointialueella on yhtiökokouksessa 3152 ääntä. Sarastia Oy:n koko osakemäärään suhteutettuna hyvinvointialueella on 0,09 prosentin äänivalta.
87. Edellä kohdissa 9.2.1 ja 9.2.2 esitettyyn pohjautuen asiassa on kysymys siitä, voiko Varsinais-Suomen hyvinvointialue yksin tai yhdessä toisten hankintayksiköiden kanssa vaikuttaa rakenteellisella ja toiminnallisella tavalla Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin siten, että sen katsottaisiin käyttävän määräysvaltaa myös yhtiöissä hankintalainsäädännön edellyttämällä tavalla. Hyvinvointialueen käyttämän määräysvallan on oltava todellista eikä ainoastaan puhtaasti muodollista. Jotta hyvinvointialueen voitaisiin katsoa käyttävän ratkaisevaa päätösvaltaa

⁵⁶ 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 MAO 559/18, jossa sidosyksikkösuhteen tunnusmerkkien täyttymistä arvioitiin hankintasopimuksen tekohetkellä.

⁵⁷ LIITE 21 Sarastia Oy osakasluettelo

⁵⁸ LIITE 16 Revire Perintä Oy:n osakassopimus.

Sarastiassa tai Revire Perinnässä, täytyy sen käyttämän määräysvalan myös vertautua siihen määräysvaltaan, jota se käyttää omissa toimipaikoissaan.

88. KKV on pyytänyt Varsinais-Suomen hyvinvointialueelta selvitystä siitä, käyttääkö hyvinvointialue määräysvaltaa suhteessa Sarastia Oy:öön ja Revire Perintä Oy:öön, eli onko hyvinvointialueella ratkaisevaa päätösvaltaa yhtiöiden strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin joko yksin tai yhdessä toisten hankintayksiköiden kanssa.⁵⁹
89. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen arvion mukaan sidosyksikköyhteyden edellytykset ovat täyttyneet asiassa. Hyvinvointialue on esittänyt, että se käyttää määräysvaltaa Revire Perintä Oy:ssä emoyhtiön eli Sarastian toimielimien kautta. Hankintayksikön mukaan Sarastia Oy:n neuvottelukunnan kautta kaikki Sarastian osakkaat pääsevät vaikuttamaan ja käyttämään määräysvaltaa konsernissa.
90. Samoin Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n mukaan Sarastian omistajat käyttävät määräysvaltaa tytäryhtiössä Sarastia Oy:n neuvottelukunnan kautta. Sarastia katsoo, että emoyhtiön hallituksen ja nimitysvaliokunnan jäsenet edustavat koko osakaskuntaa.⁶⁰
91. Osapuolet ovat vedonneet Sarastia Oy:n osakassopimukseen, jossa Yhtiö -käsitteellä viitataan emoyhtiön lisäksi myös konserniin kuuluviiin yhtiöihin. Osakassopimuksen mukaan "osakassopimuksella sovitaan Yhtiön hallinnosta ja Omistajien välisistä suhteista Yhtiössä ja sovitaan toiminnan suuntaviivoista Yhtiön omistaman konsernin liiketoiminnassa ja sen kehittämisessä." Sarastian hallitus määrittää siten Yhtiön ja sen omistaman konsernin liiketoiminnassa noudatettavat periaatteet sekä nimeää tytär- ja osakkuusyhtiöiden hallitukseen Yhtiön edustajat. Yhtiön tytäryhtiöiden toiminta on rajattu muutoin osakassopimuksen ulkopuolelle.
92. Selvyyden vuoksi todetaan, että virasto käsittelee seuraavaksi erikseen Sarastian ja Revire Perinnän toimielimien merkitystä Sarastiaan ja Revire Perintään käytettävän ratkaisevan päätösvalan arvioinnissa ja arvioi vasta sen jälkeen, onko niiden muodostaman kokonaisuuden perusteella Varsinais-Suomen hyvinvointialueella hankintalain tarkoittama määräysvalta Revire Perintään.

⁵⁹ LIITE 3 Viraston selvityspyyntö 30.3.2023.

⁶⁰ LIITE 4 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus, 24.4.2023.

Sarastia Oy:n nimitysvaliokunta

93. 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.⁶¹ 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.⁶² Varsinais-Suomen hyvinvointialue ei kuulu kumpaankaan edellä mainituista omistajakategorioista.
94. Varsinais-Suomen 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 Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ei ole mahdollisuutta vaikuttaa nimitysvaliokunnan jäsenten valintaan, eikä hyvinvointialueella ole siten myöskään nimitysvaliokunnan kautta mahdollisuutta vaikuttaa Sarastia Oy:n hallituksen jäsenten valintaan.
95. Sarastia Oy:n osakassopimuksen mukaan Sarastian hallitus valitsee jäsenet tytäryhteisöjen, kuten Revire Perinnän, hallitukseen. Koska Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa emoyhtiön hallituksen jäsenten valintaan, ei sillä ole mahdollisuutta päästä vaikuttamaan myöskään tytäryhtiön hallituksen nimittämiseen.
96. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueen ei voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n tai Revire Perintä Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin Sarastian nimitysvaliokunnan välityksellä.

Sarastia Oy:n hallitus

97. Sarastia Oy:n osakassopimuksen mukaan yhtiön hallitukseen kuuluu vähintään neljä ja enintään yhdeksän jäsentä. Hallitus muun muassa

⁶¹ LIITE 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.6.1.

⁶² LIITE 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.6.2.

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.⁶³

98. Osakassopimuksessa todetaan myös, että hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho on nimennyt heidät jäsenehdokkaaksi. Hallituksen tulee huomioida kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa.⁶⁴
99. KKV on pyytänyt Varsinais-Suomen 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.⁶⁵
100. Hankintayksikön selvityksen mukaan Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ei ole omaa edustajaa Sarastia Oy:n hallituksessa. Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan Sarastia Oy:n hallituksen jäsenet ovat kaikkien Sarastia Oy:n omistajien, ja siten myös Varsinais-Suomen hyvinvointialueen edustajia.⁶⁶
101. KKV toteaa, että hankintayksikkö ei ole osallistunut hallituksen jäsenten nimittämistä koskevan esityksen tekemiseen. Hankintayksikkö ei ole myöskään osallistunut yhdenkään hallituksen jäsenen valintaan, sillä hankintayksikkö ei ole osallistunut 19.5.2022 pidettyyn Sarastia Oy:n varsinaiseen yhtiökokoukseen, jossa hallituksen jäsenet on valittu.⁶⁷ Joka tapauksessa hankintayksikön ainoa mahdollisuus osallistua hallituksen jäsenten valintaan olisi käyttää 0,09 %:n suuruisia suhteellista äänivaltaansa yhtiökokouksessa, jossa äänestetään nimitysvaliokunnan laatimasta esityksestä hallituksen kokoonpanoksi.
102. KKV on pyytänyt Sarastia Oy:ltä selvitystä siitä, miten yhtiön hallitus on selvittänyt ja huomioinut kaikkien osakkeenomistajien intressit Sarastia Oy:n sekä sen tytäryhtiön Revire Perintä Oy:n strategisessa päätöksenteossa.⁶⁸
103. Sarastia Oy:n selvityksen mukaan yhtiön hallitus selvittää ja huomioi kaikkien omistajien intressit strategisessa päätöksenteossa ensisijaisesti neuvottelukunnan kautta. Lisäksi hallituksen on otettava yhtiön

⁶³ LIITE 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.3.

⁶⁴ LIITE 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.3.

⁶⁵ LIITE 3 Viraston selvityspyyntö 30.3.2023.

⁶⁶ LIITE 4 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus 24.4.2023.

⁶⁷ LIITE 15 Sarastian varsinaisen yhtiökokouksen osallistuja- ja ääniluettelo.

⁶⁸ LIITE 7 Viraston selvityspyyntö Sarastia Oy, 16.5.2023.

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 Sarastia-konsernin johtamisessa.⁶⁹

104. 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.
105. 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 täyttymisen arvioinnissa. Sarastia Oy:n neuvottelukunnan merkitystä yhtiön päätöksenteossa käsitellään esityksessä jäljempänä.
106. Hankintalain esitöiden mukaan yksittäinen edustaja voi edustaa useita tai kaikkia hankintayksiköitä sidosyksikön hallintotoimieli-messä.⁷⁰ 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.
107. Virasto toteaa, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueen mahdolli-
suuksia 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.⁷¹ KKV to-
teaa, että vaatimus todellisesta määräysvallasta koskee myös

⁶⁹ LIITE 9 Sarastian vastaus 5.6.2023.

⁷⁰ HE 108/2016 vp, s. 104.

⁷¹ 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.

tilannetta, jossa hallituksen jäsenten väitetään edustavan yhdessä kaikkia osakkeenomistajia ja jossa kaikilla osakkailla ei tosiasiallisesti ole mahdollisuuksia vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon. Edustettavan tahon näkökulmasta todellinen määräysvalta edellyttää myös tällaisessa tapauksessa sitä, että edustettavalla taholla on todellinen mahdollisuus osaltaan vaikuttaa hallituksen jäsenten käyttämän määräysvallan sisältöön.

108. Sidosyksikköasemaa koskevassa oikeuskäytännössä on todettu, että osapuolten yhteinen tarkoitus tai esimerkiksi yhtiön sidosyksikköluonnetta koskevat yleiset toteamukset eivät vielä itsessään riitä osoittamaan edellytetyn määräysvallan olemassaoloa. Hankintayksiköllä on velvollisuus esittää riittävä selvitys siitä, että sillä on myös todellisuudessa joko yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa sidosyksiköksi esittämässään yksikössä sellainen valta, että se voi ratkaisevasti vaikuttaa yksikön päätöksiin tavalla, joka vastaa sen omiin yksiköihin käyttämää valtaa.⁷²
109. Sarastia Oy:n osakassopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä ei ole määryksiä siitä, miten kaikki väitetysti hallituksessa edustettuna olevat osakkaat saavat todellisen mahdollisuuden vaikuttaa hallituksen käyttämän määräysvallan sisältöön.
110. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on kertonut, että se toimittaa Sarastia Oy:n hallitukselle tarvittaessa erikseen vaatimuksensa yhtiökokouksessa käsiteltävästä asiasta. Hyvinvointialue on nimennyt hallituksen edustajat, joihin se on ensisijaisesti yhteydessä, mikäli hyvinvointialueella on tarve keskustella hallituksen edustajien kanssa strategisiin tavoitteisiin liittyvistä näkökulmista. Samoin Sarastia Oy on todennut, että omistajatahoilla on mahdollisuus käydä keskusteluja hallituksen jäsenten kanssa.
111. 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.
112. 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

⁷² MAO 522/16.

Varsinais-Suomen 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.

113. KKV toteaa, että Sarastian päätöksentekorakenteisiin ei sisälly sellaista mekanismia, jolla Varsinais-Suomen hyvinvointialueen kaltaisten pienosakkaiden näkemykset ja intressit selvitettäisiin hallituksen jäsenten toimesta. Sarastian päätöksentekokoelimiin ei sisälly myöskään mekanismia, jolla hyvinvointialueen kaltaisten pienosakkaiden intressit huomioidaan ja yhteensovitetaan 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 tosiasias-
sa käyttävät määräysvaltaa Sarastian hallituksessa. Virasto toteaa, että tällainen ei ole EUT:n oikeuskäytännössä määriteltujen yhteistä määräysvaltaa koskevien edellytysten mukaista.⁷³ Edellä todetun perusteella Varsinais-Suomen hyvinvointialueen kaltaisilla pienosakkailla ei ole tosiasias-
sa 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 hallintoelimestä.
114. KKV katsoo, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueen yhteys yhtiötä koskevan määräysvallan käyttöön väitetyt 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.⁷⁴
115. 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

⁷³ 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.

⁷⁴ Yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11 *Econord*, kohdat 30–31.

nimennyt heidät jäsen ehdokkaaksi, sekä se, mitä oli todettu yhtiön toiminnasta ja tarkoituksesta.⁷⁵

116. Asiassa tehty valitus koski vain kuuden perustajakunnan tekemiä hankintapäätöksiä, joten viraston näkemyksen mukaan markkinaoikeus otti asiassa kantaa vain näiden kuuden perustajakunnan käyttämään määräysvaltaan. 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 määräysvaltaedellytys täytyä vain sen perusteella, että osakassopimuksen mukaan hallitusten jäsenten tehtävänä oli edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho oli nimennyt heidät jäsen ehdokkaaksi.
117. 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.
118. 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

⁷⁵ 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.

palveluita, järjestelmiä ja ratkaisuja asiakkaan tarpeesta riippuen.⁷⁶ Osakkaita yhtiössä on 285.⁷⁷

119. Virasto toteaa, että ratkaisussa MAO 559/18 oli kyse yhtä palvelua tarjoavasta, pientä liiketoimintaa harjoittavasta ja pienen omistaja-pohjan 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.
120. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueen ei voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n tai Revire Perintä Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin Sarastia Oy:n hallituksen kautta.

Revire Perintä Oy:n hallitus

121. Revire Perintä Oy:n osakassopimuksen perusteella Revire Perinnän hallituksessa on neljä jäsentä, joista yhden on oikeutettu nimeämään Monetra ja kaksi Sarastia. Lisäksi hallitukseen valitaan yksi hallitusammatillisena pidetty jäsen.⁷⁸ Sarastialla on oikeus nimetä Revire Perinnän hallituksen puheenjohtaja.
122. Sarastia Oy:n osakassopimuksen mukaan emoyhtiön eli Sarastian hallitus nimeää jäsenet tytäryhteisöjen hallituksiin.⁷⁹
123. KKV toteaa, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa Sarastian hallituksen jäsenten valintaan, sillä Sarastian hallituksen nimittää yhtiökokous nimitysvaliokunnan esityksestä. Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ei ole jäsentä Sarastian nimitysvaliokunnassa eikä se ole osallistunut Sarastia Oy:n yhtiökokoukseen, jossa hallituksen jäsenet on valittu. Lisäksi KKV toteaa, että vaikka Varsinais-Suomen hyvinvointialue olisi osallistunut yhtiökokoukseen, sillä olisi ollut mahdollisuus käyttää 0,09 %:n

⁷⁶ Ks. LIITE 20 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 kehittämisspalveluita. Yhtiö tuottaa ja kehittää myös alan koulutus- ja konsultointipalveluita sekä ohjelmistokehitystä ja -tuotantoa."

⁷⁷ LIITE 21 Sarastia Oy osakasluettelo 24.5.2023.

⁷⁸ LIITE 16 Revire Perintä Oy:n osakassopimus.

⁷⁹ LIITE 14 Sarastia Oy:n osakassopimus.

suhteellista äänimäärää, mikä ei anna tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa Revire Perinnän hallituksen jäsenten valintaan.

124. Edellä esitetyn perusteella Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa tytäryhtiön eli Suomen Revire Perinnän hallituksen jäsenten valintaan. KKV katsoo, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueen ei voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Revire Perintä Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin Revire Perintä Oy:n hallituksen kautta.

Sarastia Oy:n neuvottelukunta

125. 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 soveltuvien osin osakeyhtiölain mukaisesti toimivaltaisessa toimielimessä.⁸⁰
126. Osakassopimuksessa todetaan myös, että neuvottelukunnan kokouksiin kutsutaan kaikki osakkeenomistajat. Neuvottelukunta koontuu vähintään yhden kerran vuodessa hyvissä ajoin ennen varsinaista yhtiökokousta. Osakassopimuksen mukaan pienten osakkeenomistajien vaikutusmahdollisuudet yhtiön strategisissa päätöksenteossa on turvattu siten, että jokaisella neuvottelukunnan kokoukseen osallistuvalla osakkeenomistajalla on yksi ääni riippumatta osakeomistuksen suuruudesta.⁸¹
127. KKV on pyytänyt Varsinais-Suomen 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.⁸²
128. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on selvityksessään viitannut Sarastia Oy:n osakassopimukseen, jossa Yhtiö –käsitteellä viitataan myös Sarastia Oy:n konserniin kuuluihin yhtiöihin. Osakassopimuksen mukaan "osakassopimuksella sovitaan Yhtiön hallinnosta ja Omistajien

⁸⁰ LIITE 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.5.

⁸¹ LIITE 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.5.

⁸² LIITE 4 Viraston selvityspyyntö 30.3.2023.

välisistä suhteista Yhtiössä ja sovitaan toiminnan suuntaviivoista Yhtiön omistaman konsernin liiketoiminnassa ja sen kehittämisessä."

129. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on todennut, että Sarastia Oy:n neuvottelukunta turvaa pienten osakkeenomistajien vaikutusmahdollisuudet Yhtiön strategisessa päätöksenteossa ja määräysvallan käytössä. Hyvinvointialue on tuonut esille selvityksessään, että neuvottelukunnan kokouksissa osakkeenomistajilla on ollut mahdollisuus esittää kysymyksiä yhtiön johdolle. Hyvinvointialue on myös kertonut osallistuvansa neuvottelukunnan kokouksiin. Selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa hyvinvointialue ei ole muutoin ottanut kantaa siihen, mitkä ovat neuvottelukunnan mahdollisuudet vaikuttaa Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.⁸³
130. KKV toteaa tältä osin, että hankintayksiköllä tulee olla mahdollisuus aidosti vaikuttaa sidosyksikön päätöksentekoon eikä puhtaasti muodollista osallistumista sidosyksikköön tai sen elimiin voida pitää riittävänä määräysvaltakriteerin täyttymiseksi.
131. KKV on pyytänyt Sarastia Oy:ltä tarkempaa selvitystä neuvottelukunnassa tapahtuvasta asioiden käsittelystä ja niitä koskevasta päätöksenteosta sekä tilanteista, joissa neuvottelukunta on vaikuttanut yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.⁸⁴
132. 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 keskustelukohda "neuvottelukunnan ehdotukset hallitukselle yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista", jonka on tarkoitus kannustaa omistajia nostamaan hallitukselle välttämättä asioita esille vielä kokouksessa, vaikka niitä ei olisikaan valmisteltu muiden asialistan asioiden tapaan ennen kokouskutsun lähettämistä.⁸⁵
133. 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

⁸³ LIITE 4 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus 24.4.2023.

⁸⁴ LIITE 7 Viraston selvityspyyntö Sarastialle 16.5.2023.

⁸⁵ LIITE 9 Sarastian vastaus 5.6.2023.

toimivaltaisessa toimielimessä, koska osakeyhtiölain 5 luvun 3 §:ssä säädetyistä asioista on päätettävä varsinaisessa yhtiökokouksessa, ja osakassopimuksen määräyksillä ei voi poiketa osakeyhtiölain pakottavista päätöksentekoa koskevista määräyksistä.

134. 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. Sarastia on kertonut, että kevään 2023 neuvottelukunta on järjestetty ja hallitus on esitellyt ne toimenpiteet, joihin se on syksyn neuvottelukunnan vaatimana ryhtynyt. Neuvottelukunnan kokouksen esitysmateriaalin perusteella kokouksessa esiteltiin kehitystoimenpiteitä palveluiden laatuun, hinnoittelumalliin ja henkilöstön vaihtuvuuden minimointiin liittyen.⁸⁶
135. 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, hyväksyttiin se 19.5.2021 pidetyssä yhtiökokouksessa neuvottelukunnan esityksen mukaisena. Sarastian mukaan strategiaan kirjattiin teemoja, jotka olivat omistajien toivomusten mukaisia.
136. KKV toteaa, että neuvottelukunnan olemassaololla Sarastian osakkaat pyrkivät siihen, että kaikkien omistajina olevien hankintayksiköiden voitaisiin katsoa saaneen hankintalain 15 §:n mukaisen sidosyksikköaseman edellyttämän vaikutusmahdollisuuden ja määräysval-lan yhtiön toimintaan. Neuvottelukunnan toimintamalli perustuu siihen, että omistajat voisivat sen välityksellä käyttää määräysvaltaa yhdessä muiden omistajien kanssa.
137. Hankintalain esitöissä viitataan yhteisen määräysvallan edellytysten osalta EUT:n tapaukseen Sea.⁸⁷ Tuomioistuimen arvioitavana oli yhteisen määräysvallan toteutuminen yhtiössä hallituksen lisäksi toimivien komiteoiden välityksellä. Ratkaisun mukaan merkityksellistä oli yhtiötä koskevien sitovien määräysten perusteella näille komiteoille turvattu-jen todellisten määräysvaltuuksien ja päätöksentekovaltuuksien laajuus. EUT totesi, että yhtiötä koskevien yhtiöjärjestyksen määräysten perusteella omistajina olevat julkisyhteisöt kykenivät näissä

⁸⁶ LIITE 18 Sarastian neuvottelukunnan esitysmateriaali 30.3.2023.

⁸⁷ HE 108/2016 vp, s. 104.

komiteoissa vaikuttamaan ratkaisevasti yhtiön tärkeisiin päätöksiin sekä strategiaan tavoitteisiin.⁸⁸

138. Edellä mainitussa tapauksessa määräysvallan kannalta keskeinen merkitys oli yhteiskomitealla ja teknisillä komiteoilla, joiden määräysvalta ulottui kaikkiin hankinnan kohteena olevien palveluiden järjestämiseen liittyviin seikkoihin, hallituksen valintaan ja erottamiseen sekä yhtiön toimintaohjelman hyväksymiseen. Suuri osa hallituksen merkittävistä päätöksistä oli sidottu yhteiskomitean puoltavaan lausuntoon perustuvaan valtuutukseen. Tämän lisäksi yhteiskomitealle oli taattu valtuudet asettaa joidenkin toimien toteuttamisen edellytykseksi, että hallitus sitoutuu noudattamaan yhteiskomitean antamia määräyksiä. Toiminta ilman valtuutusta tai annettujen määräysten vastaisesti muodosti perustellun syyn hallituksen erottamiseen. Hallituksella oli myös aktiivinen velvollisuus toimia komiteoiden lausuntojen ja muiden ohjeiden mukaisesti.⁸⁹
139. 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 päätösvalan käytössä. Osakassopimuksen määräysten perusteella todellinen ratkaiseva päätösvalta tärkeitä päätöksiä ja strategisia tavoitteita koskien ei ole neuvottelukunnalla, eikä siten myöskään pelkästään sen toimintaan osallistuvilla hankintayksiköillä.
140. 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 toimielimessä" (kursivointi tässä). Neuvottelukunnan päätökset tai ehdotukset eivät siis ole ratkaisevan päätösvalan 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 toimielimiä sitovia. Tästä syystä Sarastia Oy:n esittämä selvitys neuvottelukunnassa käydyistä

⁸⁸ Asia C-573/07 Sea, kohta 86.

⁸⁹ Asia C-573/07 Sea, kohdat 16–19 ja 83–85.

keskusteluista ei myöskään riitä osoittamaan, että käydyillä keskusteluilla olisi ratkaisevaa vaikutusta yhtiön päätöksentekoon.

141. 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.⁹⁰ Sarastia on edelleen kertonut, että keskustelun perusteella toteutetut toimenpiteet esiteltiin keväällä pidetyssä neuvottelukunnan kokouksessa.⁹¹ Virasto toteaa, että vaikka kyseisessä kokouksessa esiteltiin joitain toimenpiteitä, kokouspöytäkirjan ja esitysaineiston perusteella yhtiö ei ole päättänyt pysäyttää yhtiön laajenemista omistajien toiveesta huolimatta.⁹² Virasto katsoo, että tämä seikka tukee johtopäätöstä, jonka mukaan neuvottelukunta ei voi vaikuttaa yhtiön tärkeisiin päätöksiin.
142. Neuvottelukunnan kannanottojen todellista velvoittavuutta koskevien sitovien määräysten puuttumisen ja neuvottelukunnan toiminnan luonteesta annetun muun selvityksen vuoksi KKV ei pidä neuvottelukunnan kokoontumisia sellaisena menettelynä, jonka välityksellä osakkaat saisivat todellisen mahdollisuuden vaikuttaa hallituksen jäsenten hallitustyöskentelyssä käyttämän määräysvallan sisältöön.
143. 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.
144. Varsinais-Suomen hyvinvointialue ei ole selvityspyyntöihin antamissaan vastauksissa esittänyt tarkempaa selvitystä siitä, miten Sarastia Oy:n osakkaat pääsevät neuvottelukunnan kautta välittömästi vaikuttamaan ja käyttämään määräysvaltaa tytäryhtiössä tai siitä, miten hyvinvointialue voi neuvottelukunnan jäsenyyden kautta osallistua Revire Perinnän hallituksen ohjeistukseen.

⁹⁰ LIITE 9 Sarastian vastaus 5.6.2023.

⁹¹ LIITE 18 Sarastian neuvottelukunnan esitysmateriaali 30.3.2023.

⁹² LIITE 18 Sarastian neuvottelukunnan esitysmateriaali 30.3.2023 ja LIITE 19 Sarastian neuvottelukunnan pöytäkirja 30.3.2023.

145. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueen ei voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n tai sen tytäryhtiön Revire Perintä Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin sillä perusteella, että hyvinvointialue osallistuu Sarastian neuvottelukunnan kokouksiin.

Sarastia Oy:n yhtiökokous

146. Sarastia Oy:n yhtiöjärjestyksen perusteella varsinainen yhtiökokous päättää osakeyhtiölain 5 luvun 3 §:n 1 momentissa mainituista asioista, kuten tilinpäätöksen vahvistamisesta ja hallituksen jäsenten valinnasta.⁹³
147. 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.⁹⁴
148. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on selvityksessään todennut, että sillä on mahdollisuus käyttää määräysvaltaa Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n asioihin myös osallistumalla Sarastian yhtiökokouksiin ja käyttämällä oikeuttaan äänestää päätösesityksen puolesta tai sitä vastaan.⁹⁵
149. Sarastia Oy on selvityksessään vedonnut siihen, että yhtiökokouksen ja siten siellä päätösvaltaa käyttävien omistajien asemaa on

⁹³ LIITE 20 Sarastia Oy yhtiöjärjestys, kohta 9 §.

⁹⁴ LIITE 14 Sarastia Oy osakassopimus, kohta 5.1.

⁹⁵ LIITE 4 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus 24.4.2023.

vahvistettu osakeyhtiölain mukaiseen asemaan nähden, kun osakas-sopimuksen määräyksellä on siirretty hallituksen toimivaltaan kuuluvia päätöksiä yhtiökokouksen päätettäväksi.⁹⁶

150. Virasto toteaa, että pelkkä yhtiökokoukseen osallistuminen ja siellä äänestämisen ei riitä takaamaan sitä, että hankintayksikkö voi käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastian strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.
151. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että pelkkää omistus-osuutta sidosyksiköksi väitetystä yhtiöstä ei voida pitää sidosyksikkö-aseman muodostumisen kannalta riittävänä.⁹⁷ Yhtiökokoukseen osallistuminen ja siellä äänestämisen ovat puolestaan osakeyhtiö-laissa yhtiön osakkaille turvattuja oikeuksia. Kun oikeuskäytännössä on katsottu, että pelkkä osakkuus ei riitä muodostamaan sidosyksikkö-asemaa, ja osakeyhtiön osakkuuteen sisältyy oikeus osallistua ja äänestää yhtiökokouksessa, ei voida katsoa, että yhtiökokoukseen osallistuminen riittäisi määräysvaltaedellytyksen täyttymiseen ja siten sidosyksikkö-aseman muodostumiseen.
152. 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.
153. Varsinais-Suomen hyvinvointialue ei ole esittänyt tarkempaa selvitystä siitä, miten hyvinvointialue voi yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa Revire Perintään osallistumalla emoyhtiön yhtiökokouksiin.
154. Hyvinvointialueen konsernijaostossa on 11.5.2022 § 11 ollut käsitellyssä Sarastia Oy:n varsinainen yhtiökokous liitteineen. Hyvinvointialue on yhtiökokousedustajan nimittämistä koskevassa päätöksessään todennut, että Sarastia Oy:n yhtiökokousedustaja voidaan nimetä tarvittaessa ja merkinnyt Sarastia Oy:n yhtiökokoukseen kutsun ja vuoden

⁹⁶ LIITE 9 Sarastian vastaus 5.6.2023.

⁹⁷ 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.

2021 tilinpäätöksen tiedoksi.⁹⁸ Yhtiökokoukseen on osallistunut Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin lakimies.

155. Osakeyhtiölain 5 luvun 26 §:n mukaan yhtiökokouksen päätökseksi tulee ehdotus, jota on kannattanut yli puolet annetuista äänistä. Virasto toteaa, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ei ole mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa käyttämällä 0,09 %:n omistusosuuden tuottamaa äänivaltaa Sarastia Oy:n yhtiökokouksessa. Lisäksi KKV toteaa, että esimerkiksi Sarastian viisi suurinta 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 äänivalta 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.⁹⁹

156. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että Varsinais-Suomen 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. Lisäksi KKV katsoo, että tällöin hyvinvointialueen ei voida katsoa käyttävän määräysvaltaa myöskään Sarastian tytäryhtiöön Revire Perintään Sarastian yhtiökokouksiin osallistumalla.

Revire Perintä Oy:n yhtiökokous

157. Revire Perintä Oy:n osakassopimuksen mukaan kukin osakas käyttää äänivaltaa yhtiökokouksessa omistamiensa osakkeiden tuoman äänimäärän mukaisesti.¹⁰⁰ Sarastia omistaa 67 prosenttia Revire Perintä Oy:n osakekannasta.

158. KKV toteaa, että pelkkä mahdollinen välillinen tytäryhtiön yhtiökokoukseen osallistuminen ja siellä äänestäminen eivät riitä takaamaan sitä, että hankintayksikkö käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa

⁹⁸ LIITE 17 Päätös yhtiökokouksen edustajasta, 11.5.2022.

⁹⁹ Ks. yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21 *Sambre & Biesme*, kohdat 71–73.

¹⁰⁰ LIITE 16 Revire Perintä Oy:n osakassopimus, kohta 7.1.

sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, sillä Varsinais-Suomen hyvinvointialue ei käytä vastaavaa määräysvaltaa myöskään emoyhtiössä.

159. Revire Perinnän osakassopimuksen perusteella esimerkiksi seuraavat asiat edellyttävät osakkaiden yksimielisyyttä riippumatta siitä, missä toimitilassa päätös tehdään: Yhtiön liiketoiminnan myynti, suunnattu osakeanti, sulautuminen tai uuden osakkaan mukaan tulo.¹⁰¹
160. KKV toteaa, että Monetra-konsernilla on hallussaan lähes kolmasosa Revire Perinnän osakkeista. Edelleen KKV toteaa, että hyvinvointialue ei voi käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa Revire Perinnän yhtiökokouksessa yksin tai yhdessä muiden Sarastian omistajien kanssa, sillä useat Revire Perinnän päätettävät asiat edellyttävät Revire Perinnän osakkaiden eli Sarastian ja Monetra-konsernin yksimielisyyttä.
161. Edelleen KKV toteaa, että oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että pelkkää omistususuutta sidosyksiköksi väitetystä yhtiöstä ei voida pitää sidosyksikköaseman muodostumisen kannalta riittävänä.

9.2.4 Kokonaisarvio sidosyksikköaseman edellytysten täyttymisestä

162. Julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella sidosyksikkösuhte 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 ja Revire Perintään luodut päätöksentekorakenteet eivät täytä edellä mainittuja edellytyksiä, koska hyvinvointialueen määräysvalta ei ole rakenteellista, toiminnallista eikä todellista, vaan ainoastaan muodollista.
163. Toisin kuin Sarastia on selvityksessään esittänyt EUT:n oikeuskäytännön 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.¹⁰² Tämä on todettavissa myös hankintalain 15 §:n 5 momentin sanamuodosta. Kyseisessä säännöksessä edellytetään ensinnäkin sitä, että sidosyksikön toimitilat koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja toisekseen sitä, että

¹⁰¹ LIITE 16 Revire Perintä Oy:n osakassopimus, kohta 7.2.

¹⁰² 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

164. Viraston näkemyksen mukaan Sarastia Oy:n yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen määräyksillä on pyritty muodostamaan yhtiön päätöksentekorakenteista sellainen vaikutelma, että yhtiön 285 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 jäsenehdokkaaksi.
165. Sarastia Oy:n yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen määräyksiin sekä asiassa esitettyyn selvitykseen pohjautuvan arvion perusteella Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ei ole todellista mahdollisuutta vaikuttaa rakenteellisella ja toiminnallisella tavalla hallituksen tai sen jäsenten välityksellä Sarastia Oy:n tai sen välityksellä Revire Perintä Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Hyvinvointialueella ei ole mahdollisuutta vaikuttaa nimitysvaliokunnan jäsenten valintaan eikä siten myöskään Sarastia Oy:n tai Revire Perintä Oy:n hallituksen jäsenten valintaan.
166. 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 toimieliimenä käytä määräysvaltaa yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, joten sen toimintaan osallistuminen ei myöskään ole tulkittavissa osallistumiseksi yhtiöön kohdistuvan ratkaisevan päätösvallan käyttöön. Koska neuvottelukunnan kannanottojen sitovuutta ei ole turvattu, neuvottelukunta ei myöskään ole sellainen toimielin, jonka välityksellä Varsinais-Suomen hyvinvointialue saisi todellisen mahdollisuuden vaikuttaa hallituksen jäsenten käyttämän määräysvallan sisältöön.
167. Kun Varsinais-Suomen hyvinvointialue ei voi osallistua ratkaisevan päätösvallan käyttöön Sarastian tai Revire Perinnän hallituksen välityksellä tai neuvottelukunnassa, on Sarastia Oy:n yhtiökokous ainoa päätöksiä tekevä toimielin, johon hyvinvointialue voi osallistua. Pelkkä osakkuus emoyhtiössä ja siihen sisältyvä oikeus osallistua ja äänestää emoyhtiön yhtiökokouksessa ei kuitenkaan tarkoita määräysvallan käyttämistä Revire Perinnässä, eikä se siten riitä sidosyksikköaseman muodostumiseen.

168. Viraston käsityksen mukaan osapuolet eivät ole vedonneet siihen, että hankintayksikkö käyttäisi määräysvaltaa suoraan Revire Perintään. Asiassa ei ole myöskään esitetty selvitystä siitä, miten Varsinais-Suomen hyvinvointialue kykenee Sarastia Oy:n omistajana Sarastian kautta välillisesti vaikuttamaan Revire Kuntaperintä Oy:n päätöksiin.¹⁰³
169. Asiassa ei ole annettu selvitystä mistään muusta menettelystä, jonka välityksellä Varsinais-Suomen hyvinvointialueella olisi yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa Sarastia Oy:ssä tai Revire Perintä Oy:ssä sellainen määräys- ja valvontavalta, että se voi ratkaisevasti vaikuttaa yhtiöiden päätöksiin, ja joka vastaa sen omiin yksiköihinsä käyttämää valtaa.
170. Kokonaisuutena arvioiden Sarastian tai Revire Perinnän yhtiöjärjestyksissä ja osakassopimuksissa määrätyt päätöksentekorakenteet eivät ole sellaisia, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueella olisi tosiasiallisesti Revire Perintään 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 soveltumisen Revire Perintä Oy:ltä tehtäviin hankintoihin.
171. 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 päätöksentekoaikoihin osallistuminen. Kun päätöksentekoaikoihin osallistuminen on määritetty oikeuskäytännössä¹⁰⁴ yhdeksi määräysvaltakriteeriksi täyttymisen edellytykseksi, tarkoittaa tämä viraston näkemyksen mukaan sitä, että hankintayksiköltä edellytetään osallistumista määräysvallan käyttöön.

¹⁰³ Markkinaoikeuden päätöksessä asiassa MAO 522/16 oli arvioitava muun ohella se, miten Peruspalvelukuntayhtymä Kallion jäsenkunnat kykenivät Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin jäsenkuntina ja omistajina välillisesti vaikuttamaan Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kautta Oulun Keskuspesula Oy:n päätöksiin. Asiassa hankintayksikön ei katsottu esittäneen riittävää selvitystä siitä, että sillä oli yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa Oulun Keskuspesula Oy:ssä sellainen määräys- ja valvontavalta, että se voi ratkaisevasti vaikuttaa mainitun yhtiön päätöksiin, ja joka vastaa sen omiin yksiköihinsä käyttämää valtaa.

¹⁰⁴ 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.

172. Edellä todetun perusteella virasto katsoo, että Sarastian ja Revire Perintä Oy:n esittämät näkemykset eivät ole laissa tai oikeuskäytännössä määriteltyjen vaatimusten mukaisia. Lisäksi virasto on joka tapauksessa edellä tuonut esiin sen, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ei ole Sarastian päätöksentekorakenteiden puitteissa edes mahdollisuutta käyttää yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastian saati Revire Perinnän strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Hyvinvointialueella ei myöskään ole mahdollisuutta käyttää määräysvaltaa Revire Perintään samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa.
173. 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.
174. Revire Perintä Oy ei ole Varsinais-Suomen hyvinvointialueen sidosyksikkö, joten hyvinvointialue ei ole voinut tehdä hankintaa hankintalain 15 §:n perusteella.
175. Koska hankinta ei jää sidosyksikköperusteella hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle, kyseessä on ollut hankintalaissa tarkoitettu suorahankinta.

9.3 Suorahankintaperusteiden arviointi

176. Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.
177. Hankintalain 40 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.¹⁰⁵
178. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on tuonut vastineessaan esille hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädetyn suorahankintaperusteen. Hankintayksikkö on todennut, että säännöksen tarkoittama äärimmäinen kiire on sidoksissa siihen, olisiko hankintamenettely ollut mahdollista viedä läpi siinä aikataulussa mikä Varsinais-Suomen hyvinvointialueella on ollut tosiasiallisesti käytettävissään. Lisäksi hankintayksikkö on huomauttanut, että hyvinvointialueella saatiin kevään ja kesän 2022 aikana tosiasiallisesti varmistus siitä, ettei

¹⁰⁵ HE 108/2016 vp, s. 133.

perintäpalveluiden tuottaminen omana työnä ole muun muassa siirtävän henkilöstön asiantuntemuksen puutteen vuoksi mahdollista. Hankintayksikön mukaan hankinnan kilpailuttaminen kyseessä olleessa aikataulussa ei olisi ollut mahdollista.¹⁰⁶

179. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan perusteella 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.
180. Virasto toteaa, että hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan sanamuodon mukaan säännöksen tarkoittama äärimmäinen kiire on sidoksissa siihen, voiko hankintayksikkö noudattaa laissa säädettyjä määräaikoja, eli onko hankintalain mukaisen hankintamenettelyn järjestäminen mahdollista käsillä olevan aikataulun puitteissa.
181. KKV toteaa, että Varsinais-Suomen hyvinvointialue on toteuttanut selvityksen taloushallinnon ja palkanlaskennan palveluiden järjestämisen vaihtoehtoista joulukuun 2021 – tammikuun 2022 välisenä aikana. Selvityksen valmistuttua helmikuussa 2022 hyvinvointialueella olisi edelleen ollut noin kymmenen kuukautta aikaa toteuttaa perintäpalveluiden hankintamenettely. KKV:n näkemyksen mukaan hankintayksiköllä on ollut riittävästi aikaa hankintalain mukaisen hankintamenettelyn järjestämiseen.
182. Edelleen KKV toteaa, että vaikka hyvinvointialue olisi vasta kesän 2022 aikana varmistunut siitä, ettei sen olisi mahdollista toteuttaa perintäpalveluita omana toimintana, sillä olisi silti ollut riittävästi aikaa hankintamenettelyn järjestämiseen siten, että perintäpalvelut olisi saatu käyttöön alkuvuodesta 2023. Viraston käsityksen mukaan perintäpalvelut eivät ole olleet sellaisia hyvinvointialueen järjestämistä vastuun kannalta välttämättömiä palveluita, joiden olisi tullut olla toiminnassa heti vuodenvaihteessa 2023 hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa.
183. Virasto toteaa, että hankintayksikkö ei ole esittänyt selvitystä siitä, mikä nyt kyseessä olevassa hankinnassa olisi ollut sellainen hankintayksiköstä riippumaton, äkillinen ja ennalta-arvaamaton syy, joka olisi oikeuttanut suorahankintaan äärimmäisen kiireen perusteella. Virasto katsoo, että asiassa ei ole käynyt ilmi syytä, joka mahdollistaisi suorahankinnan tekemisen äärimmäisen kiireen perusteella. Hankintayksikön menettelyssä voidaan siten katsoa olevan kyse lähinnä

¹⁰⁶ LIITE 24 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus esitysluonnokseen, 31.8.2023.

hankintalain esitöissä tarkoitettua viivytystä hankinnan toteuttamisessa.¹⁰⁷

184. Edellä esitetyn perusteella KKV toteaa, että hankinnan tekemiselle ei ole ollut hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua äärimmäistä kiirettä, joten kyseisessä lainkohdassa säädetty suoraanhankintaperuste ei sovellu nyt käsillä olevaan hankintaan.
185. Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin hankintalaissa säädetty suoraanhankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto toteaa, että mikään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetyistä suoraanhankintaperusteista ei sovellu nyt käsillä olevaan hankintaan. Näin ollen Varsinais-Suomen hyvinvointialue on tehnyt hankintalain vastaisen suoraanhankinnan hankkiessaan perintäpalvelut Revire Perintä Oy:ltä.
186. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on vedonnut selvityksessään siihen, että Revire Perintä Oy:n palvelumalli eroaisi muista perintäpalveluiden palveluntarjoajista sekä lisäksi katsonut, että palveluntarjoajan valintaan on vaikuttanut eettinen näkökulma. Virasto toteaa, että hankintayksikön esittämällä seikoilla ei ole merkitystä asian hankinta-oikeudellisessa arvioinnissa. Hankintayksikön mainitsevat seikat eivät muodosta hankintalain tarkoittamaa suoraanhankintaperustetta. Edelleen virasto toteaa, että oikeuskäytännössä on vahvistettu, että hankintayksiköllä on laaja harkintavalta määritellä hankinnan kohde ja hankintaa koskevat vaatimukset, joilla on mahdollista vaikuttaa palvelumallin valintaan.

9.4 Johtopäätös menettelyn lainvastaisuudesta

187. Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin tässä laissa säädetään.
188. Hankintalain 15 §:ssä on säädetty edellytyksistä, joiden täytyessä hankintayksikkö voi tehdä hankinnan sidosyksiköltään ilman, että hankintaan sovelletaan hankintalakia.
189. Sarastia Oy ei ole Varsinais-Suomen hyvinvointialueen sidosyksikkö, koska hankintalain 15 §:ssä säädetyt sidosyksikköaseman edellytykset eivät täyty. Siten myöskään Sarastian tytäryhtiö Revire Perintä Oy ei voi olla Varsinais-Suomen hyvinvointialueen sidosyksikkö, sillä välillisen määräysvallan edellytykset eivät täyty.

¹⁰⁷ HE 108/2016 vp, s. 135.

190. Vaikka vastoin KKV:n näkemystä katsottaisiin, että sidosyksikköaseman edellytykset täyttyisivät Sarastia Oy:n osalta, KKV katsoo, että Revire Perintä Oy:n osalta ne eivät ainakaan täyty. Hankintayksikkö ei ole viraston näkemyksen mukaan kyennyt osoittamaan, miten se kykenee emoyhtiön toimielinten kautta välillisesti vaikuttamaan tytäryhtiön päätöksiin siten, että määräysvalta olisi hankintalain edellyttämällä tavalla todellista. Varsinais-Suomen hyvinvointialue ei ole esittänyt riittävää selvitystä myöskään siitä, miten se käyttää määräysvaltaa suoraan Revire Kuntaperintään.
191. Tilanteet, joissa hankintayksikkö voi toteuttaa hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan neuvottelemalla suoraan valitsemansa toimittajan kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta hankinnasta etukäteen hankintailmoitusta, on tyhjentävästi lueteltu hankintalaissa.
192. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on tehnyt hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan ilman hankintalain mukaista kilpailutusta solmimalla hankintasopimuksen Revire Perintä Oy:n kanssa. Suorahankinta ei ole ollut oikeutettu hankintalain 40 §:n mukaisten suorahankintaperusteiden nojalla.
193. Varsinais-Suomen hyvinvointialue on rikkonut hankintalain mukaista velvollisuutta kilpailuttaa hankintansa, sillä se ei ole julkaissut perintäpalveluiden hankinnasta hankintalain mukaista hankintailmoitusta, vaan on toteuttanut hankinnan neuvottelemalla hankinnasta ja sen ehdoista suoraan valitsemansa palveluntuottajan kanssa.

10 Esitetyt seuraamukset

194. 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.
195. 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.¹⁰⁸

196. 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 direktiivin johdanto-osan mukaan katsottava lähtökohtaisesti pätemättömäksi.¹⁰⁹

Sopimuskauden lyhentäminen

197. 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.
198. Hankintalain 157 §:n mukaan markkinaoikeus voi jättää määräämättä tehottomuusseuraamuksen yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä. Sopimukseen suoraan liittyviä taloudellisia etuja voidaan pitää pakottavina syinä vain, jos sopimuksen tehottomuudella olisi poikkeuksellisesti kohtuuttomia seurauksia.
199. Lainkohdassa tarkoitettuna yleiseen etuun liittyvänä pakottavana syynä on oikeuskäytännössä pidetty hankinnan kohteena olevien palvelujen varassa oleville henkilöille tehottomuudesta koituvaa merkittävää haittaa.¹¹⁰
200. Virasto katsoo, että esityksen kohteena oleva hankinta koskee sellaisia palveluita, että niitä koskevan sopimuksen tehottomaksi määräämisellä voisi olla kohtuuttomia seurauksia asianmukaisen perintäpalvelun jatkuvuuden kannalta, joten sopimusta ei esitetä määrättäväksi tehottomaksi yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä.
201. KKV esittää, että tehottomuusseuraamuksen määräämisen sijaan markkinaoikeus määrää hankintasopimuksen sopimuskauden

¹⁰⁸ HE 108/2016 vp, s. 231.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Ks. esim. MAO 212–213/13.

päättymään kuuden (6) kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä lukien.

Seuraamusmaksu

202. Koska ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettujen suora-hankintojen katsotaan olevan menettelyltään karkeasti virheellisiä hankintoja ja rikkovan kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, KKV esittää sopimuskauden lyhentämisen lisäksi seuraamusmaksun määräämistä.
203. Hankintalain esitöiden mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston on seuraamusmaksua esittäessään otettava huomioon mitä hankintalain 158 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä ja sen enimmäismäärästä.¹¹¹
204. 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.
205. Tämän esityksen kohteena olevan suora-hankinnan hankintalain mukainen ennakoitu arvo on noin 1,9 miljoonaa euroa.
206. Virasto toteaa, että hankintayksikön laiminlyöntiä on pidettävä vakavana ja suora-hankinta on arvoltaan merkittävä. KKV on ottanut Varsinais-Suomen hyvinvointialueen laiminlyönnin laatua arvioidessaan kuitenkin huomioon, että useilla hankintayksiköillä on epätietoisuutta siitä, miten sidosyksikköaseman edellytyksiä ja määräysvaltakriteerin täyttymistä tulisi tulkita. Hyvinvointialueen tekemä suora-hankinnaksi katsottava hankinta on siten osa laajempaa ilmiötä, joka johtuu sidosyksikkösäätelyn virheellisestä ja liian laajasta tulkinnasta. Kansallisessa oikeuskäytännössä määräysvaltakriteeriä ei ole juuri-kaan arvioitu, minkä vuoksi hankintayksiköt voivat kokea tulkinnan-varaisena sen, missä tilanteessa sidosyksikkö-hankinnan tekeminen on sallittua.
207. Ottaen huomioon hankintayksikön menettely, hankintasopimuksen arvo ja luonne sekä edellä mainitut laiminlyönnin moitittavuutta lieventävät seikat, Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää hankintayksikölle 1 000 euron suuruisen seuraamusmaksun.

¹¹¹ HE 108/2016 vp, s. 235.

11 Sovelletut säännökset

208. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 4 §, 15 §, 26 §, 27 §, 40 §, 128 §, 139 §, 141 §, 157 §, 158 § ja 159 §; osakeyhtiölaki (624/2006) 3 luku 3 §, 5 luku 3 § ja 5 luku 26 §.

Pääjohtaja

Kirsi Leivo

Asiantuntija

Sara Kurttila

LIITELUETTELO

- LIITE 1 Päätös perintäpalveluiden hankinnasta
- LIITE 2 Sopimus Revire Perintä Oy
- LIITE 3 Viraston selvityspyyntö 30.3.2023
- LIITE 4 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus 24.4.2023
- LIITE 5 Viraston lisäselvityspyyntö 10.5.2023
- LIITE 6 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastaus 29.5.2023
- LIITE 7 Viraston selvityspyyntö Sarastia Oy:lle 16.5.2023
- LIITE 8 Viraston selvityspyyntö Revire Perintä Oy:lle 16.5.2023
- LIITE 9 Sarastian vastaus 6.6.2023
- LIITE 10 Revire Perintä Oy:n vastaus 6.6.2023
- LIITE 11 Taloushallinnon ja palkanlaskennan ratkaisuvaihtoehtojen valinta, 1.2.2022, § 98
- LIITE 12 Taloushallinnon ratkaisuvaihtoehtoja koskeva selvitys
SISÄLTÄÄ SALASSA PIDETTÄVÄÄ TIETOA
- LIITE 13 Sarastian osakemerkintä VATE 15.2.2022, § 107.
- LIITE 14 Sarastia Oy osakassopimus
- LIITE 15 Sarastian varsinaisen yhtiökokouksen osallistuja- ja ääniluettelo
- LIITE 16 Revire Perintä Oy:n osakassopimus **SISÄLTÄÄ SALASSA PIDETTÄVÄÄ TIETOA**
- LIITE 17 Päätös yhtiökokouksen edustajasta, 11.5.2022
- LIITE 18 Sarastian neuvottelukunnan esitysmateriaali, 30.3.2023
- LIITE 19 Sarastian neuvottelukunnan pöytäkirja, 30.3.2023
- LIITE 20 Sarastia Oy yhtiöjärjestys
- LIITE 21 Sarastia Oy osakasluettelo
- LIITE 22 Viraston lisäselvityspyyntö Sarastia Oy, 10.8.2023.
- LIITE 23 Sarastia Oy vastaus, 17.8.2023.
- LIITE 24 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastine esitysluonnokseen, 31.8.2023.
- LIITE 25 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vastine esitettäviin seuraamuksiin, 15.9.2023
- LIITE 26 Sarastian vastine esitysluonnokseen, 31.8.2023.
- LIITE 27 Revire Perintä Oy:n vastine esitysluonnokseen, 31.8.2023.