

10.9.2024

Dnro 377/03.04.04.00.05/2023

Esityksen tekijä	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Vastapuoli	Varsinais-Suomen hyvinvointialue
Kuultavat	Sarastia Oy Revire Perintä Oy (aikaisemmin Suomen Kuntaperintä Oy)
Asia	Esitys seuraamusten määräämiseksi hankinta-asiassa
Esityksen kohde	Varsinais-Suomen hyvinvointialueen menettely perintäpalveluiden hankinnassa
Asian tausta	<p>Varsinais-Suomen hyvinvointialueen (jäljempänä myös hankintayksikkö) väliaikainen valmistelutoimielin on 15.2.2022 tekemällään päätöksellä § 107 muun ohella päättänyt, että Varsinais-Suomen hyvinvointialue hankkii tietyin edellytyksin 1.500 Sarastia Oy:n osaketta.</p> <p>Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluehallitus on 11.10.2022 tekemällään päätöksellä § 285 päättänyt hankkia hyvinvointialueen perintäpalvelut Suomen Kuntaperintä Oy:ltä (nykyisin Revire Perintä Oy), joka on Sarastia Oy:n tytäryhtiö.</p> <p>Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle on 1.1.2023 alkaen siirtynyt sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta annetun lain nojalla 1.652 Sarastia Oy:n osaketta.</p> <p>Varsinais-Suomen hyvinvointialue ja Suomen Kuntaperintä Oy (nykyisin Revire Perintä Oy) ovat 21.2.2023 allekirjoittaneet perintäpalveluita koskevan palvelusopimuksen. Sopimuksen mukaan se on tullut voimaan</p>

allekirjoituspäivänä ollen voimassa ensin määräaikaisena 12 kuukautta, minkä jälkeen se on voimassa toistaiseksi kolmen kuukauden irtisanomisajalla.

Asian käsittely markkinaoikeudessa

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys

Vaatimukset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vaatinut, että markkinaoikeus määrää hankintasopimuksen sopimuskauden päättymään kuuden kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä lukien. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vaatinut, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna 1.000 euroa.

Perustelut

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on hankinnan arvoon perustuva toimivalta tehdä markkinaoikeudelle esitys seuraamusten määräämiseksi. Hankintayksikkö on arvioinut hankintaa koskevan päätöksen tekohetkellä hankinnan ennakoiduksi arvonnalisäverottomaksi kokonaisarvoksi noin 1.890.000 euroa. Esityksen kohteena olevan hankinnan ennakoitu kokonaisarvo on siten ylittänyt hankintaan sovellettavan kynnsarvon.

Hankintayksikkö on menetellyt julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (hankintalaki) asetetun kilpailuttamisveloitteen vastaisesti, kun se on tehnyt suorahankinnan ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

Hankintayksiköllä ei ole ollut sidosyksikkösuhteen edellytyksenä ollutta määräysvaltaa Revire Perintä Oy:n emoyhtiö Sarastia Oy:öön hankintasopimuksen tekohetkellä. Hankintayksikkö ei ole siten voinut välillisesti käyttää määräysvaltaa Sarastia Oy:n kautta myöskään sen tytäryhtiö Revire Perintä Oy:öön. Sarastia Oy:n koko osakemäärään suhteutettuna hankintayksiköllä on ollut Sarastia Oy:ssä 0,09 prosentin äänivalta.

Hankintayksiköllä ei ole myöskään yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ollut sidosyksikkösuhdetta koskevissa soveltamisalarajauksissa edellytettyä määräysvaltaa Sarastia Oy:öön tai Revire Perintä Oy:öön.

Pelkkä Sarastia Oy:n yhtiökokoukseen osallistuminen ja siellä äänestäminen eivät riitä takaamaan sitä, että hankintayksikkö voi käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Hankintayksikön 0,09 prosentin omistusosuuden tuottama äänivalta ei anna sille mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa. Sarastia Oy:n viisi suurinta osakkeenomistajaa omistavat yhteensä 51,91 prosenttia yhtiön osakkeista, kun noin 200 muuta omistajaa omistavat kukin yhtiöstä alle promillen osuuden. Viimeksi mainittujen omistajien yhteenlaskettukaan äänivalta ei riittäisi

ylittämään suurimpien osakkeenomistajien äänivaltaa. Asiaa ei ole aihetta arvioida toisin sen perusteella, että Sarastia Oy:n mukaan hallituksen toimivaltaan kuuluvia päätöksiä on siirretty osakassopimuksella yhtiökokouksen päätettäväksi. Edelleen hankintayksikkö on Sarastia Oy:n yhtiökokousedustajan nimittämistä koskevassa päätöksessään todennut, että Sarastia Oy:n yhtiökokousedustaja voidaan nimetä tarvittaessa ja merkinnyt Sarastia Oy:n yhtiökokouskutsun ja vuoden 2021 tilinpäätöksen tiedoksi. Yhtiökokoukseen on osallistunut Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin lakimies. Hankintayksikön ei voida katsoa käyttävän määräysvaltaa myöskään Sarastia Oy:n tytäryhtiöön Revire Perintä Oy:öön Sarastia Oy:n yhtiökokouksiin osallistumalla.

Sarastia Oy:n päätöksentekorakenteet eivät täytä hankintasäännöksissä ja niiden tulkintakäytännössä asetettuja edellytyksiä siten, että yhtiön hallituksen voitaisiin katsoa edustavan kaikkia yhtiön osakkaita. Päätöksentekorakenteisiin ei sisälly mekanismia, jolla hankintayksikön kaltaisten pienosakkaiden näkemykset tai intressit selvitettäisiin hallituksen jäsenten toimesta. Tällaisena ei ole myöskään pidettävä Sarastia Oy:n osakassopimuksen kirjausta, jonka mukaan hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää kaikkien osakkeenomistajien etua ja huomioida kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa. Määräysvallan on oltava todellista. Pienosakkaiden intressit tulevat otetuksi päätöksenteossa huomioon ainoastaan tilanteessa, jossa ne ovat samat kuin suurimmilla omistajilla, jotka tosiasiallisesti käyttävät määräysvaltaa hallituksessa. Sarastia Oy:n osakassopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä ei ole määräyksiä siitä, miten kaikki väitetyt hallituksessa edustettuina olevat osakkaat saavat todellisen mahdollisuuden vaikuttaa yhtiön hallituksen käyttämän määräysvallan sisältöön. Hankintayksiköllä ei ole esittämänsä selvityksen perusteella omaa edustajaa Sarastia Oy:n hallituksessa. Hankintayksikkö on esittänyt toimittavansa Sarastia Oy:n hallitukselle tarvittaessa erikseen vaatimuksensa yhtiökokouksessa käsiteltävästä asiasta. Hankintayksikkö on nimennyt hallituksen edustajat, joihin se on ensisijaisesti yhteydessä, mikäli hankintayksiköllä on tarve keskustella hallituksen edustajien kanssa strategiin tavoitteisiin liittyvistä näkökulmista.

Asiassa saadun selvityksen perusteella hankintayksikön määräysvalta rajoittuu mahdollisuuteen käydä keskusteluja Sarastia Oy:n hallituksen jäsenten kanssa, mikä ei ole todellisen määräysvallan käyttämistä. Myöskään Sarastia Oy:n osakassopimuksessa olevaa yleisluonteista toteamusta siitä, että hallitus edistää kaikkien osakkeenomistajien etua, ei voida pitää riittävänä vaikutusmekanismina todellisen määräysvallan takaamiseksi. Sarastia Oy:n lähes 300 osakkaalla voi olla keskenään hyvin erilaisia ja ristiriitaisiakin intressejä, jolloin yhtiön kaikkien osakkeenomistajien intressien yhteensovittaminen ja huomioon ottaminen strategisessa päätöksenteossa voi olla käytännössä mahdotonta.

Hankintayksikkö ei ole osallistunut Sarastia Oy:n hallituksen jäsenten nimittämistä koskevan esityksen tekemiseen eikä yhdenkään hallituksen jäsenen valintaan, sillä hankintayksikkö ei ole osallistunut 19.5.2022 pidettyyn Sarastia Oy:n varsinaiseen yhtiökokoukseen, jossa hallituksen jäsenet on valittu. Joka tapauksessa hankintayksikön ainoa mahdollisuus osallistua yhtiön hallituksen jäsenten valintaan olisi käyttää 0,09 prosentin suuruista suhteellista

äänivaltaansa yhtiökokouksessa, jossa äänestetään nimitysvaliokunnan laatimasta esityksestä hallituksen kokoonpanoksi.

Hankintayksikön ei siten voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n tai Revire Perintä Oy:n strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin Sarastia Oy:n hallituksen kautta.

Vaikka Sarastia Oy:n omistajat ovat perustaneet hallituksen nimittämistä ohjaavan nimitysvaliokunnan, hankintayksikkö ei kuulu niihin yhtiön omistajiin, jotka valitsevat yhtiön nimitysvaliokunnan jäsenet. Hankintayksiköllä ei ole ollut edustajaa nimitysvaliokunnassa, eikä se ole esittänyt muutakaan selvitystä siitä, miten se voisi vaikuttaa yhtiön hallituksen valintaan nimitysvaliokunnan välityksellä. Hankintayksiköllä ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa nimitysvaliokunnan jäsenten valintaan eikä nimitysvaliokunnan kautta mahdollisuutta vaikuttaa Sarastia Oy:n hallituksen jäsenten valintaan.

Hankintayksikön ei siten voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n tai Revire Perintä Oy:n strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin Sarastia Oy:n nimitysvaliokunnan välityksellä.

Sarastia Oy:n osakassopimuksen mukaan yhtiössä toimii osakkaiden perustama neuvottelukunta, jolla on oikeus vaikuttaa yhtiön tärkeisiin päätöksiin ja strategisiin tavoitteisiin ja jonka kokouksiin kutsutaan kaikki osakkeenomistajat. Jokaisella neuvottelukunnan kokoukseen osallistuvalla osakkeenomistajalla on yksi ääni riippumatta osakeomistuksen suuruudesta. Neuvottelukunnan tarkoituksena on valmistella hallitukselle ehdotuksia yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista. Neuvottelukunnalla ei kuitenkaan ole mitään sellaisia todellisia päätöksenteko- tai määräysvaltuuksia, joiden välityksellä neuvottelukuntaan osallistuvat osakkaat voisivat vaikuttaa ratkaisevasti yhtiön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Osakassopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä ei ole yksiselitteisiä määräyksiä, joilla turvattaisiin neuvottelukunnan kokoontumisesta laaditun pöytäkirjan ja siinä esitettyjen kannanottojen todellinen sitovuus ja velvoittavuus yhtiöön kohdistuvan ratkaisevan päätösvallan käytössä esimerkiksi hallituksessa, yhtiön johdossa tai yhtiökokouksessa.

Hankintayksikön ei siten voida katsoa käyttävän yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n tai sen tytäryhtiön Revire Perintä Oy:n strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin sillä perusteella, että hankintayksikkö osallistuu Sarastia Oy:n neuvottelukunnan kokouksiin.

Vaikka asiassa katsottaisiin, että sidosyksikköaseman edellytykset täytyisivät Sarastia Oy:n osalta, Revire Perintä Oy:n osalta ne eivät ainakaan täyty.

Sarastia Oy:n osakassopimuksen mukaan Sarastia Oy:n hallitus valitsee jäsenet tytäryhtiöiden, kuten Revire Perintä Oy:n hallitukseen. Koska hankintayksiköllä ei ole edellä kuvatulla tavalla tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa emoyhtiön

hallituksen jäsenten valintaan, sillä ei ole mahdollisuutta päästä vaikuttamaan myöskään tytäryhtiön hallituksen nimittämiseen. Hankintayksikön ei siten 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.

Hankintayksikkö ei voi myöskään käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa Revire Perintä Oy:n yhtiökokouksessa yksin tai yhdessä muiden Sarastia Oy:n omistajien kanssa, sillä useat päätettävät asiat edellyttävät Revire Perintä Oy:n osakkaiden yksimielisyyttä.

Hankintayksikkö ei ole kyennyt osoittamaan, miten se kykenee emoyhtiön toimielinten kautta välillisesti vaikuttamaan tytäryhtiön päätöksiin siten, että määräysvalta olisi hankintasäännösten edellyttämällä tavalla todellista. Hankintayksikkö ei ole esittänyt riittävää selvitystä myöskään siitä, miten se käyttää määräysvaltaa suoraan Revire Perintä Oy:öön.

Asiassa ei ole annettu selvitystä mistään muustakaan menettelystä, jonka välityksellä hankintayksiköllä olisi yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa Sarastia Oy:ssä tai Revire Perintä Oy:ssä sellainen määräys- tai valvontavalta, että se voisi ratkaisevasti vaikuttaa yhtiöiden päätöksiin, ja joka vastaa sen omiin yksiköihin käyttämäänsä valtaa.

Asiassa eivät myöskään tule sovellettaviksi hankintalaissa säädetyt suorahankintaperusteet. Hankinnan tekemiselle ei ole ollut äärimmäistä kiirettä, joten hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukainen suorahankintaperuste ei sovellu. Hankintayksikkö on toteuttanut selvityksen taloushallinnon ja palkanlaskennan palveluiden järjestämisen vaihtoehdoista joulukuun 2021 ja tammikuun 2022 välisenä aikana. Selvityksen valmistuttua helmikuussa 2022 hankintayksiköllä olisi edelleen ollut noin 10 kuukautta aikaa toteuttaa perintäpalveluiden hankinta hankintasäännösten mukaista menettelyä noudattaen.

Vaikka hankintayksikkö olisi vasta kesän 2022 aikana varmistunut siitä, ettei se voisi toteuttaa perintäpalveluita omana toimintana, sillä olisi silti ollut riittävästi aikaa hankintamenettelyn järjestämiseen siten, että perintäpalvelut olisi saatu käyttöön alkuvuodesta 2023. Perintäpalvelut eivät ole sellaisia hyvinvointialueen järjestämisvastuun kannalta välttämättömiä palveluita, joiden olisi tullut olla toiminnassa heti vuodenvaihteessa 2023 hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa.

Hankintayksikkö ei ole esittänyt selvitystä siitä, mikä nyt esillä olevassa hankinnassa olisi ollut sellainen hankintayksiköstä riippumaton, äkillinen ja ennalta-arvaamaton syy, joka olisi oikeuttanut suorahankinnan äärimmäisen kiireen perusteella. Hankintayksikön menettelyssä on ollut kyse viivytelystä hankinnan toteuttamisessa.

Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perustella jokin muu suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen.

Koska ilman hankintasäännöksissä säädettyä perustetta toteutettujen suorahankintojen katsotaan olevan menettelyltään karkeasti virheellisiä ja rikkovan vakavimmalla tavalla hankintasäännöksiä, Kilpailu- ja kuluttajavirasto vaatii sopimuskauden lyhentämisen lisäksi hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun. Kun otetaan huomioon hankintayksikön menettely, hankintasopimuksen arvo ja luonne sekä se, että useilla hankintayksiköillä on ollut epätietoisuutta siitä, miten sidosyksikköaseman edellytyksiä tulisi tulkita, seuraamusmaksu on määrättävä 1.000 euron suuruisena.

Vastaus

Varsinais-Suomen hyvinvointialue on esittänyt, että sille on sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaapanosta annetun lain nojalla 1.1.2023 siirtynyt Sarastia Oy:n osakkeita. Hankintayksikkö olisi voinut vuonna 2022 jättää osakeoston tekemättä ja tehdä osakeomistussiirtojen perusteella palvelusopimuksen Revire Perintä Oy:n kanssa.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän edustaja on osallistunut Sarastia Oy:n kevään 2022 yhtiökokoukseen. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän osake on 1.1.2023 siirtynyt hankintayksikölle. Hankintayksikkö on näin ollen ollut keväällä 2022 vaikuttamassa Sarastia Oy:n nimitysvaliokunnan ja hallituksen jäsenten valintaan kaudelle 2022–2023. Hankintayksiköllä on siten ollut Sarastia Oy:öön sidosyksikköaseman edellyttämä määräysvalta palvelusopimuksen tekohetkellä.

Nimitysvaliokuntaan on mahdollista nimetä kuuden varsinaisen jäsenen lisäksi kaksi lisäjäsentä. Hankintayksikkö voisi esittää suoraan Sarastia Oy:n kolmelle suurimmalle osakkeenomistajalle ja kolmelle suurimmalle asiakasomistajalle, että nämä kävisivät keskustelua kahden lisäjäsenen nimittämisestä.

Hankintayksikkö käyttää hankintasäännöksissä tarkoitettua määräysvaltaa Sarastia Oy:n tytäryhtiö Revire Perintä Oy:öön Sarastia Oy:n neuvottelukunnan kautta. Hankintayksikön edustaja on osallistunut neuvottelukunnan kokoukseen syyskuussa 2022. Lisäksi sekä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä että hankintayksiköllä on ollut edustaja neuvottelukunnan kokouksessa 9.12.2022. Hankintayksiköllä on myös ollut edustaja neuvottelukunnan kokouksessa 30.3.2023. Neuvottelukunnan kokouksessa jokaisella osakkaalla on yksi ääni. Pienosakkailla on omistusosuudesta riippumatta yhdenvertainen mahdollisuus nostaa esille haluamiaan asioita. Pienosakkailla on siten myös tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa neuvottelukunnassa sidosyksikön toimintaa ja ohjaamista koskeviin päätöksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että pienosakkaiden tulisi käydä ennen neuvottelukunnan kokousta aktiivisesti ja oma-aloitteisesti keskenään yhteistä keskustelua siitä, minkälaisia ehdotuksia hallitukselle on annettava yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista.

Sarastia Oy:n luomat päätöksentekorakenteet eivät ole ainoastaan muodollisia. Kysymys on siitä, miten pienosakkaat ovat valmiita käyttämään määräysvaltaa tosiasiallisesti siten kuin Sarastia Oy on sen osakkeenomistajilleen

mahdollistanut. Hankintayksiköllä on pienosakkeenomistajana mahdollisuus vaikuttaa Sarastia Oy:n strategiaan ja muihin tärkeisiin päätöksiin.

Osakassopimus velvoittaa hallituksen jäseniä edistämään yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho on nimennyt heidät jäsen ehdokkaaksi. Sarastia Oy:n hallituksen tulee myös ottaa huomioon kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa.

Hankintasäännökset ja oikeuskäytäntö mahdollistavat nimenomaan sen, että sidosyksiköllä voi olla enemmän kuin yksi omistaja. Usean omistajan omistamassa yhtiössä on lähtökohtaisesti aina se tilanne, että mikäli osakkeenomistajat ovat päätettävästä asiasta erimielisiä, kaikki osakkaat eivät voi käytännössä saada yhtiökokouksen äänestystilanteessa tahtoaan läpi. Tällöin merkitystä on sillä, minkälaisia muita rakenteita yhtiöön on luotu omistajien välisten neuvottelujen mahdollistamiseksi ja omistajien tahtotilan ja näkemysten kirkastamiseksi. Tätä tarkoitusta varten Sarastia Oy järjestää neuvottelukunnan kokouksia.

Sarastia Oy:n osakkeenomistajat ovat säädöspohjan, hallintomallien ja tarvitsemiensa palveluiden suhteen pitkälti samanlaisia.

Kuultavien lausunnot

Sarastia Oy ja *Revire Perintä Oy* ovat markkinaoikeudelle toimittamissaan samansisältöisissä lausunnoissa esittäneet, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole ollut toimivaltaa tehdä markkinaoikeudelle esitystä, koska hankinnan kokonaisarvo on jäänyt alle hankintalaissa asetetun kynnyksen. Koska hankintalaki ei sovellu esillä olevaan hankintaan, esitys on jätettävä tutkimatta.

Hankintayksikön ilmoittama hankinnan kokonaisarvo 1.890.000 euroa on perustunut saatavien perinnästä annetun lain mukaisesti veloituksiin, joiden mukaisesti *Revire Perintä Oy* on veloittanut velallisasiakkaitaan. Hankinnan kokonaisarvo tulisi kuitenkin laskea toisin, sillä *Revire Perintä Oy*:n toimintamalli on erilainen kuin tyypillisillä markkinatoimijoilla. *Revire Perintä Oy* ei tyypillisesti veloita perintätoimeksiannon antajalta, eli tässä tapauksessa hankintayksiköltä, perintätoimeksiannosta mitään. Sopimuksessa ei ole sovittu vuosi- tai kuukausimaksusta, eivätkä maksumuistutuspalvelu, kotimaan perintäpalvelut, oikeudellinen perintä, jälkiperintä tai maksukyvyttömyysmenettelyt aiheuta hankintayksikölle kustannuksia. Myöskään velallisen varattomuuteen päättyvät toimeksiannot eivät aiheuta hankintayksikölle kustannuksia, sillä *Revire Perintä Oy* pyrkii jälkiperinnän kautta perimään saatavaa, kunnes se vanhenee tai velallinen vapautuu muulla tavoin perintäkulujen suoritusvelvollisuudesta. Tyypillinen markkinatoimija laskuttaa perintäkulut toimeksiantajalta viimeistään saatavan siirtyessä jälkiperintään. *Revire Perintä Oy* laskuttaa toimeksiantajaltaan ainoastaan toimeksiannon peruuttamiseen liittyvät kulut, mahdolliset viranomaismaksut sekä riita-asioissa tai ulkomaan perinnoissa syntyneet kulut. Nämä kulut ovat kuitenkin erittäin pieniä.

Hankintayksiköltä veloitettavien kulujen tarkka määrä ei ole tiedossa, koska toiminta on vasta alkamassa. Hankintayksikön arvioimien volyymien, Revire Perintä Oy:n toimintamallin ja hintojen perusteella hankintayksikölle lähetettävä kuukausilasku tulee olemaan noin 6.250 euroa, josta arvonlisäveron osuus on noin 5.800 euroa. Näin ollen hankinnan arvo on 450 euroa kuukaudessa eli 48 kuukaudessa 21.600 euroa. Hankinnan ennakoitu kokonaisarvo alittaa siten hankintalain mukaisen kynnyksarvon ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys on jätettävä tutkimatta.

Mikäli markkinaoikeus kuitenkin katsoisi kynnyksarvon ylittyvän, hankintalaki ei joka tapauksessa sovellu hankintayksikön tekemään hankintaan Revire Perintä Oy:ltä, sillä Sarastia Oy ja Revire Perintä Oy ovat hankintayksikön sidosyksiköitä.

Hankintayksiköllä on todellinen mahdollisuus vaikuttaa rakenteellisella ja toiminnallisella tavalla Sarastia Oy:n hallituksen tai sen jäsenten välityksellä Sarastia Oy:n ja sen tytäryhtiöiden strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, ja se käyttää Sarastia Oy:öön ja Revire Perintä Oy:öön määräysvaltaa hankintasäännöksissä edellytetyllä tavalla. Kyseessä ei ole hankintasäännöksissä tarkoitettu suorahankinta.

Sarastia Oy:n osakassopimuksessa ja yhtiöjärjestyksessä on useita elementtejä, joilla on varmistettu hankintayksikön määräysvalta yhtiössä. Yhtiön osakassopimuksessa on todettu, että hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien etua ja että hallituksen tulee ottaa huomioon kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa. Lisäksi jo osakeyhtiölaissa on veloitettu hallituksen jäsen ottamaan huomioon koko osakaskunnan, eikä tämä velvollisuus ole riippuvainen Sarastia Oy:n päätöksentekorakenteista. Se, että jokaisella yhtiön omistajalla olisi oma ja yksin sitä edustava jäsen yhtiön hallituksessa, ei perustu lainsäädäntöön tai oikeuskäytäntöön. Koska hankintayksikkö voi käyttää määräysvaltaa myös yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa, on riittävää, että usealla omistajalla on yhteinen niiden etua ajava edustaja hallituksessa. Ratkaisevaa on se, että määräysvaltaa käyttävällä taholla on mahdollisuus vaikuttaa sidosyksikön toiminnasta päätettäessä. Lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä ei ole tehty eroa sen suhteen, montako omistajaa sidosyksiköllä on tai minkä tyyppistä tai kuinka laajaa liiketoimintaa sidosyksikkö harjoittaa. Lisäksi jokainen hallitukseen tuleva uusi jäsen perehdytetään henkilökohtaisesti yhtiötä koskevaan keskeiseen lainsäädäntöön ja hyvään hallintoon perustuvaan koodistoon.

Hankintayksikkö on osallistunut niihin kahteen yhtiökokoukseen, jotka on pidetty sen jälkeen, kun hankintayksiköstä on tullut Sarastia Oy:n omistaja.

Koska osakeyhtiön hallituksen jäsenen vastuu toiminnastaan on henkilökohtaista, hallitus tai sen jäsenet eivät voi ottaa vastaan sitovaa ohjausta miltään taholta eikä osakeyhtiö voi ottaa osakassopimukseensa tai yhtiöjärjestykseensä määräystä siitä, että hallituksen tai sen jäsenen olisi sitovasti noudatettava jotain osakkaan tai osakkaiden kokouksen määräystä. Jos osakas katsoo, että ohjaus ei toimi, hallituksen jäsen voidaan vaihtaa.

Hankintayksiköllä on mahdollisuus vaikuttaa nimitysvaliokunnan jäsenten valintaan ja sitä kautta yhtiön hallituksen jäsenten valintaan. Sarastia Oy:n osakassopimuksessa on sovittu hallituksen nimitysvaliokunnan vakiojäsenten lisäksi mahdollisuudesta kahden lisäjäsenen valintaan, mikä lisää osaltaan jokaisen omistajan mahdollisuuksia saada oma edustajansa nimitysvaliokuntaan. Sillä, että osakassopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä ei ole määräystä siitä, että nimitysvaliokunnan jäsenet edustavat yhtiön koko osakaskuntaa, ei ole merkitystä asian arvioinnissa. Osakeyhtiölain periaatteiden mukaan osakeyhtiössä tulee kohdella osakkaita yhdenvertaisesti ja samaan periaatteeseen nojaa myös nimitysvaliokunnan toiminta. Edelleen nimitysvaliokunnan päätöksentekoa ohjaavat osakassopimuksen määräykset siitä, millaisia jäseniä voidaan ehdottaa hallitukseen.

Sarastia Oy:n neuvottelukunta kokoontuu vähintään kerran vuodessa hyvissä ajoin ennen varsinaista yhtiökokousta. Neuvottelukunta on yhtiön toiminnan aloittamisen jälkeen kokoontunut kaksi kertaa vuodessa. Tällä on merkitystä sen suhteen, miten ja kuinka usein omistajilla on mahdollisuus käyttää määräysvaltaa neuvottelukunnan kautta. Neuvottelukuntaa ei tule sekoittaa esimerkiksi valtion piirissä toimiviin neuvoa antaviin neuvottelukuntiin, vaan kyse on keskeisestä ja määrämuotoisesta osasta Sarastia Oy:n hallinto- ja ohjausjärjestelmää.

Vuoden 2021 yhtiökokous on hyväksynyt Sarastia Oy:n strategian neuvottelukunnan esityksen mukaisena. Näin ollen neuvottelukunta on tosiasiallisesti päättänyt yhtiön strategian, ja strategia on osakassopimuksen mukaisesti viety hallituksen toimesta yhtiökokouksen päätettäväksi. Sarastia Oy:n neuvottelukunta toimii yhtiökokouksen ja hallituksen välissä ja sillä on todellinen määräysvaltaa käyttävä rooli, joka on todennettavissa neuvottelukunnan agendoista, kokouspöytäkirjoista ja neuvottelukunnassa käydyistä vilkkaista keskusteluista.

Sarastia Oy:n hallituksella on valtuudet huolehtia siitä, että neuvottelukunnan päättämiä, Sarastia-konsernin yhtiöiden liiketoimintaa ja näiden kehittämistä koskevia linjauksia noudatetaan kaikissa Sarastia-konsernin yhtiöissä, kuten Revire Perintä Oy:ssä. Sarastia Oy:n hallitus voi nimittää ja erottaa Revire Perintä Oy:n hallituksen. Sarastia Oy:n omistajilla on mahdollisuus käyttää määräysvaltaa myös Revire Perintä Oy:ssä hankintasäännösten edellyttämällä tavalla. Revire Perintä Oy:n yhtiökokouksessa Sarastia Oy:tä ja siten sen omistajia edustaa Sarastia Oy:n hallituksen keskuudestaan valtuuttama ja ohjeistama hallituksen jäsen, jonka tehtävä on huolehtia Sarastia Oy:n ja sen omistajien määräysvallan toteutumisesta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, millaisen kokonaisuuden Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n toimielimet yhdessä muodostavat ja turvaako tämä kokonaisuus hankintayksikön riittävän määräysvallan. Esityksen mukaista pistemäistä tarkastelua ei myöskään tue asiaa koskeva oikeuskäytäntö. Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n toimielimet, osakassopimus ja yhtiöjärjestys sekä niissä olevat määräykset turvaavat kokonaisuutena omistajien riittävän määräysvallan. Määräysvaltaa tulee tarkastella kokonaisuutena ottaen huomioon kaikki omistajien määräysvaltaa vahvistavat seikat. Hankintayksikön määräysvalta on todellista.

Hankintayksikön määräysvalta sidosyksikköön on olemassa, kun sitä koskevat edellytykset täyttyvät, eikä sillä ole merkitystä, onko hankintayksikkö tosiasiallisesti käyttänyt sillä olevaa määräysvaltaa.

Vastaselitys

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vastaselityksessään esittänyt muun ohella, että sillä on ollut toimivalta tehdä asiassa esitys markkinaoikeudelle, koska hankinnan ennakoitu kokonaisarvo on ylittänyt hankintalain mukaisen kynnysarvon. Hankintayksikkö on ilmoittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle hankinnan ennakoidun arvon olevan 1.890.000 euroa. Hankintayksikkö ei ole esittänyt virastolle tai markkinaoikeudelle aiemmasta arviostaan poikkeavaa arviota tai muutoinkaan ilmoittanut, että sen aiemmin ilmoittama arvo olisi virheellinen. Perintäpalveluiden ennakoitua arvoa laskettaessa tulee huomioida myös arvio perintäkulujen määrästä, eikä asiassa tule antaa merkitystä sille, miten hankintayksikkö ja palveluntuottaja ovat sopineet laskutuksesta ja mahdollisesta hankintayksikölle aiheutuvien velkojen kuittaantumisesta velalliselta perityiksi saaduista perintäkuluista.

Arvioitaessa sidosyksikkösäännöissä edellytettyä määräysvaltaa ja siihen perustuvia vaatimuksia asian kannalta merkitykselliset oikeusohjeet löytyvät hankintalaista eivätkä osakeyhtiölaista. Hankintasäännöksissä ei ole viitattu esimerkiksi omistamisen tai osakkaiden edustamisen osalta osakeyhtiölain säännöksiin. Vaikka osakeyhtiölain säännökset otettaisiin huomioon, niillä ei olisi nyt esillä olevan asian ratkaisun kannalta merkitystä. Jos hankintayksiköiden edustajat noudattavat yhdenvertaisuusperiaatetta ja huolellisuusvelvoitetta, takaa tämä lähtökohtaisesti vasta sen, että voittoa tuotetaan kaikille osakkeenomistajille eli että omistajien taloudelliset edut otetaan päätöksenteossa huomioon. Tämä ei takaa sitä, että hankintayksiköiden yleisten etujen mukaiset intressit taikka palveluiden saatavuuteen, laatuun ja hinnoitteluun vaikuttavat tekijät otettaisiin päätöksenteossa huomioon.

Vaikka hankintayksikön katsottaisiinkin osallistuneen Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin edustamana 19.5.2022 järjestettyyn yhtiökokoukseen, yhtiökokoukseen osallistumisen ei voida katsoa tarkoittavan hankintayksikön käyttäneen ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.

Asian arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, että nimitysvaliokuntaan on mahdollista nimetä kuuden varsinaisen jäsenen lisäksi kaksi lisäjäsentä. Hankintayksiköllä ei ole ollut edustajaa nimitysvaliokunnassa eikä se ole voinut vaikuttaa Sarastia Oy:n hallituksen valintaan nimitysvaliokunnan välityksellä. Nimitysvaliokuntaan ei myöskään tosiasiallisesti ole nimetty yhtään lisäjäsentä ainakaan vuosina 2019–2022.

Neuvottelukunnalla ei ole todellisia päätöksentekovaltuuksia, joiden välityksellä neuvottelukuntaan osallistuvat osakkaat voisivat käyttää strategiaan tavoitteita tai tärkeitä päätöksiä koskevaa ratkaisevaa määräysvaltaa yhtiössä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksessä on tehty Sarastia Oy:n toimielinten muodostamaa kokonaisuutta koskeva arviointi, jossa on otettu huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset säännökset ja olosuhteet.

Muut kirjelmät

Markkinaoikeus on varannut Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle tilaisuuden lausua hankinnan ennakoidusta kokonaisarvosta ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksen tutkimisesta, suoraankintaperusteen soveltumisesta sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston vaatimista seuraamuksista.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue on esittänyt, että Revire Perintä Oy:n palvelumalli eroaa markkinoilla toimivien yritysten palvelumallista siten, ettei yhtiö lähtökohtaisesti laskuta epäonnistuneen perinnän palkkioita toimeksiantajalta. Tämän mahdollistaa se, ettei omistajiensa sidosyksikkönä toimivan yhtiön tarkoituksena ole markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden tavoin maksimoida liikevoittoaan ja siten tuottoaan omistajilleen.

Hankinnan ennakoitua arvonlisäverotonta kokonaisarvoa laskettaessa on otettu huomioon muun ohella Revire Perintä Oy:n vapaaehtoisen perinnän aikana velalliselta perimät palkkiot, eikä ainoastaan niitä maksuja, joita yhtiö perii suoraan hankintayksiköltä. Hankintayksikkö on kuvannut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamisensa selvityksissä, miten se on pyrkinyt arvioimaan hankinnan ennakoitua arvonlisäverotonta kokonaisarvoa toimeksiantojen vuosittaisen määrän ja keskimääräisen toimeksiantokohtaisen kustannuserän mukaisesti. Hankintayksiköllä ei ole ollut uutena organisaationa käytössään aikaisempaa tietoa perintäkulujen kohdentumisesta. Hankinnan kohteena olevat palvelut ovat ennakoimattomia palveluja. Hankinnan ennakoitu kokonaisarvo on ollut hankintayksikön arvio.

Mikäli markkinaoikeus katsoisi, että sidosyksikkösuhteen edellytykset eivät täyty, hankintayksikkö on joka tapauksessa voinut toteuttaa hankinnan suoraankintana. Sopimuksen tekeminen on ollut ehdottoman välttämätöntä hankintayksiköstä riippumattomasta ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Varsinais-Suomen hyvinvointialueella sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevat valmistelut on aloitettu vasta ensimmäisten lakien tultua voimaan 1.7.2021.

Hyvinvointialueiden hallinnon ja asiakaspalvelun sekä talous- ja henkilöstöhallinnollisten toimintojen on edellytetty olevan toiminnassa vuoden 2023 alusta alkaen. Taloushallinnon kokonaisuudessa on ollut useita eri projekteja, jotka on tullut toteuttaa määrättyssä järjestyksessä, koska ne ovat olleet sidoksissa toisiinsa. Taloushallinnon toimintoihin kuuluu saatavien perintä, joka edellyttää asiantuntemusta ja tietojärjestelmäratkaisuja.

Taloushallinnon valmistelu on käynnistynyt projektipäällikön aloitettua tehtävässään 1.12.2021. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskeva

valmistelu on lähtenyt liikkeelle nolatilanteesta, mikä on aiheuttanut valmisteluun merkittäviä aikataulupaineita.

Väliaikainen valmistelutoimielin on helmikuussa 2022 päättänyt tekemänsä selvityksen perusteella käynnistää taloushallinnon ja palkanlaskennan projektit. Niiden tavoitteena on ollut toiminnan järjestäminen hybridinä siten, että Sarastia Oy toimisi tarvittaessa sopimuskomppanina tarpeellisiksi katsotuilta osin oman toiminnan tukena. Väliaikaisen valmistelutoimielimen päättämässä mallissa on ollut tarkoitus varautua ostamaan palvelua myös ulkopuoliselta palveluntarjoajalta Sarastia Oy:ltä.

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen valmisteluorganisaatiossa on tunnistettu kevään ja kesän 2022 aikana, että hankintayksikön on perusteltua tukeutua perintäpalveluiden tuottamisessa Sarastia Oy:n tytäryhtiön Revire Perintä Oy:n palveluun. Valmistelun edessä on käynyt ilmi, että kunnilta ja kuntayhtymiltä hankintayksikölle siirtyvissä toiminnoissa ei tule olemaan riittävää asiantuntemusta perintäpalveluiden toteuttamiseksi omana toimintana. Vasta kesäkuussa 2022 on saatu tiedot muista organisaatioista hankintayksikölle siirtyvästä henkilöstöstä.

Revire Perintä Oy:n kanssa on käyty neuvotteluja kesän ja syksyn 2022 aikana, minkä jälkeen lokakuussa 2022 on tehty päätös perintäpalveluiden hankkimisesta mainitulta yhtiöltä. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen kokoisen organisaation taloushallinnon tietojärjestelmien kilpailutus olisi kestänyt vähintään 12 kuukautta, kun otetaan huomioon kilpailutusasiakirjojen laatimisen ja tarjouskilpailun vaatimat ajat. Tasapainoisen taloudenpidon kannalta on pidetty tärkeänä, että muun ohella perintäpalvelut ovat olleet toiminnassa hyvinvointialueen aloitettua toimintansa vuonna 2023.

Ottaen huomioon hyvinvointialueuudistuksen tiukka aikataulu, vuoden 2022 aikana edenneiden taloushallinnon eri projektien pohjalta pitkin vuotta 2022 saadut lisätiedot sekä Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle siirtyväksi esitetyn henkilöstön määrä ja osaamisen tarkentuminen vuoden 2022 puolessa välissä, Varsinais-Suomen hyvinvointialueen kokonaisriskienhallinnan näkökulmasta on pidetty perusteltuna turvautua perintäpalveluiden tuottamisessa sidosyksikköyhtiöön, joka on erikoistunut nimenomaan perintäpalveluiden tuottamiseen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston vaatimus sopimuskauden päättämisestä kuuden kuukauden kuluttua tuomioistuimen päätöksen lainvoimaiseksi tulosta on perintäpalveluiden jatkuvuuden varmistamisen kannalta kohtuuton. Hankintayksikkö on tuonut tämän esille lausueessaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitysluonnoksesta ja pyytänyt, että vaatimus olisi muutettu 12 kuukauteen. Vaikka varsinainen hankintamenettely saataisiin toteutettua kuudessa kuukaudessa ilman aktiivista suunnittelu- ja markkinavuoropuheluvaihetta, palveluntuottajan vaihtaminen ei tosiasiallisesti tapahdu välittömästi lainvoimaisen hankintapäätöksen ja sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Vasta sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen voidaan aloittaa sovittujen prosessien pohjalta ohjeiden luominen ja koulutuksen antaminen sekä muu perintäpalveluiden jalkauttamiseksi tarvittava laaja

tekninen työ. Tähän kuuluu väistämättä merkittävä aika Varsinais-Suomen hyvinvointialueen kokoisessa organisaatiossa.

Mikäli sopimuskausi määrättäisiin päättyämään kuuden kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä, perintäpalveluiden katkeamattomuus tulisi vaarantumaan. Tehokkaiden perintäpalveluiden käynnistymisestä aiheutuvat viivästykset voivat pahimmassa tapauksessa synnyttää hyvinvointialueelle myös taloudellisia menetyksiä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston vaatiman seuraamusmaksun määrä on kohtuullinen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, että hankintayksikkö ei ole esittänyt hankinnan ennakoidun kokonaisarvon laskemisen osalta sellaisia seikkoja, joiden perusteella asiaa tulisi arvioida toisin kuin mitä virasto on asiasta esittänyt. Hankintayksikkö on arvioinut hankinnan ennakoidun kokonaisarvon oikein käyttäessään perusteena suurinta mahdollista maksettavaa kokonaiskorvausta. Hankinnan ennakoitu kokonaisarvo on ylittänyt EU-kynnysarvon ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on ollut toimivalta tehdä esitys markkinaoikeudelle.

Hankintayksikkö ei ole esittänyt seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että kiire olisi johtunut hankintayksiköstä riippumattomasta ja ennalta arvaamattomasta syystä. Lisäksi, vaikka markkinaoikeus katsoisi, että hankintayksiköllä on ollut hankinnan tekemiselle hankintasäännöksissä tarkoitettu äärimmäinen kiire, suorahankinta on joka tapauksessa tehty pidempänä kuin se olisi ollut ehdottoman välttämätöntä. Sopimuksen perusteella kyseessä on ollut toistaiseksi voimassa oleva sopimus. Hankintayksikön tarkoituksena on siten ollut tehdä pysyvä ja pitkäaikainen sopimus, vaikka suorahankinta on hankintasäännösten perusteella mahdollinen vain tilapäisissä järjestelyissä.

Hankintayksikkö ei ole esittänyt mitään konkreettisia perusteita sille, miksi kuusi kuukautta olisi riittämätön aika hankinnan uudelleen kilpailuttamiselle.

Sarastia Oy ja *Revire Perintä Oy* ovat yhteisessä lisälausunnossaan esittäneet, että kuusi kuukautta on liian lyhyt aika laadukkaana hankintaprosessin toteuttamiseksi. Vähimmäisaika sopimuskauden päättämiseksi on 12 kuukautta. Mahdolliset katkeamiset perintäpalveluissa johtavat velallisasiakkaiden kannalta epätarkoituksenmukaiseen ja mahdollisesti myös taloudellisesti kestävämpään tilanteeseen. Kuuden kuukauden päättymisaika vaikuttaa erityisesti velallisen oikeuksiin vaarantamalla oikea-aikaisen ja viivätyksettömän perinnän toteutumisen.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue on esittänyt, että perintäpalveluiden kilpailuttamiseen kuuluu noin 16–18 kuukautta, josta hankinnan aktiiviseen suunnitteluun kuuluu 3–4 kuukautta, aktiiviseen markkinakartoitus- ja markkinavuoropuheluvaiheeseen 3 kuukautta, hankinta-asiakirjojen laadinta- ja kommentointivaiheeseen 3–4 kuukautta sekä hankintamenettelyyn varattavaan ajanjaksoon tarjouspyynnön julkaisemisesta lainvoimaiseen hankintapäätökseen 3 kuukautta. Vaikka sopimus tulisi voimaan sopimuksen

allekirjoittamisen jälkeen, hankintayksikön kokoisessa organisaatiossa perintäpalveluiden jalkauttaminen edellyttää, että palveluiden tuotantokäyttö ja tehokas perintä voivat tosiasiallisesti alkaa vasta noin 4 kuukauden kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueen sekä Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n esittämät arviot kilpailutusprosessin kestosta ovat huomattavan pitkiä. Hankinnan kilpailuttaminen sopimuskauden päättyessä ei ala nolatilanteesta.

Hankintayksiköllä on voimassa olevan sopimuksen myötä tietoa, jota se voi hyödyntää myös tulevassa kilpailutusprosessissa muun ohella hankinnan kohteen ja sisällön sekä keskeisten sopimusehtojen määrittelyssä. Hankintayksikön tulisi jo tuomioistuinkäsittelyn aikana varautua siihen, että markkinaoikeus ratkaisullaan lyhentää sopimuskauden päättymään ennen sopimuskauden päättymistä. Hankintayksikkö voisi jo ennen markkinaoikeuden ratkaisua aloittaa hankinnan suunnittelun ja valmistelun tekemällä esimerkiksi markkinakartoitusta. Hyvän perintätavan mukaisesti hankintayksikön tulee jo nyt varautua siihen, että se pystyy jatkossakin järjestämään perintäpalvelut asiakkailleen viivyttämättä.

Perintäpalveluiden hankinnassa ei ole kysymys sellaisesta monimutkaisesta hankintakokonaisuudesta, jonka kilpailutusprosessi veisi huomattavasti aikaa. Perintäpalvelut on mahdollista kilpailuttaa kuuden kuukauden aikana hankintasäännöksiä noudattaen.

Markkinaoikeuden ratkaisu

Esityksen tutkiminen

Asiassa on ensin Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n väitteiden johdosta arvioitava, onko Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ollut toimivalta tehdä esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämisestä ja sopimuskauden lyhentämisestä esityksen perusteissa kuvattuun hankintayksikön menettelyyn liittyen.

Hankintojen valvonnasta on säädetty julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) 15 luvussa, johon sisältyvässä 139 §:ssä säädetään valvontaviranomaisesta ja toimenpiteisiin ryhtymisestä lainvastaisen menettelyn tutkimiseksi.

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 mainitussa laissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle muun ohella seuraamusmaksun määräämistä (2 kohta) ja sopimuskauden lyhentämistä (3 kohta).

Hankintalain 159 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston 141 §:ssä tarkoitetusta esityksestä muun ohella määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun (2 kohta) ja määrätä sopimuskauden lyhennettäväksi (3 kohta).

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallan edellytyksenä seuraamusmaksua ja sopimuskauden lyhentämistä koskevan esityksen tekemiselle markkinaoikeudelle on siten muun ohella se, että hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana ilman mainitussa laissa säädettyä perustetta. Hankintalain 159 §:n 1 momentin esitöistäkin ilmenevin tavoin, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi muussa tapauksessa tehdä esitystä lainkohdassa tarkoitettujen seuraamusten määräämisestä markkinaoikeudelle, eikä markkinaoikeus voi näitä seuraamuksia määrätä (HE 108/2016 vp s. 241).

Hankintalain 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hankintalailla pannaan täytäntöön julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU (hankintadirektiivi).

Hankintalain 25 ja 26 §:ssä säädetään hankintoihin sovellettavista kynnysarvoista.

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 27 §:n 1 momentin esitöissä (HE 108/2016 vp s. 117) on todettu muun ohella, että hankintadirektiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleen mukaan on selvennettävä, että sopimuksen arvon arviointia varten on otettava huomioon kaikki tulot siihen katsomatta, saadaanko ne hankintaviranomaiselta vai kolmansilta osapuolilta.

Kuultavat Sarastia Oy ja Revire Perintä Oy ovat esittäneet, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole ollut toimivaltaa tehdä markkinaoikeudelle esitystä, koska hankinnan kokonaisarvo on kuultavien mukaan jäänyt alle hankintasäännöksissä asetetun kynnysarvon. Kuultavien mukaan hankintayksikön ilmoittama hankinnan kokonaisarvo 1.890.000 euroa on perustunut saatavien perinnästä annetun lain mukaisiin veloituksiin, joiden mukaisesti Revire Perintä Oy on veloittanut velallisasiakkaitaan. Kuultavat ovat esittäneet, että hankinnan kokonaisarvo tulisi kuitenkin laskea toisin, sillä Revire Perintä Oy:n toimintamalli on erilainen kuin tyypillisillä markkinatoimijoilla. Revire Perintä Oy ei tyypillisesti veloita perintätoimeksiannon antajalta, eli tässä tapauksessa hankintayksiköltä, perintätoimeksiannosta mitään.

Hankintayksikkö on esittänyt, että hankinnan ennakoitua arvonlisäverotonta kokonaisarvoa laskettaessa on otettu huomioon muun ohella Revire Perintä Oy:n vapaaehtoisen perinnän aikana velalliselta perimät palkkiot, eikä ainoastaan niitä maksuja, joita yhtiö perii suoraan hankintayksiköltä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, että hankintayksikkö on arvioinut hankinnan ennakoidun kokonaisarvon oikein käyttäessään perusteena suurinta mahdollista maksettavaa kokonaiskorvausta ja että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on ollut toimivalta tehdä esitys markkinaoikeudelle. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan perintäpalveluiden ennakoitua arvoa laskettaessa tulee huomioida myös arvio perintäkuluja määrästä eikä asiassa tule antaa merkitystä sille, miten hankintayksikkö ja palveluntuottaja ovat sopineet laskutuksesta ja mahdollisesta hankintayksikölle aiheutuvien velkojen kuittaantumisesta velalliselta perityiksi saaduista perintäkuluista.

Asiassa esitetystä selvityksestä käy ilmi, että hankintayksikkö on esittänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamassaan selvityksessä arvionsa perintätoimeksiantojen vuosittaisista määristä ja yhden toimeksiannon keskimääräisestä kustannuksesta. Hankintayksikkö on lisäksi esittänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolle arvionsa erilaisten perintäkuluja arvonlisäverottomista kokonaisarvoista. Näiden arvioidensa perusteella hankintayksikkö on arvioinut kysymyksessä olevan hankinnan ennakoituksi arvonlisäverottomaksi kokonaisarvoksi noin 1.890.000 euroa.

Markkinaoikeus toteaa, että sopimuksen arvon arviointia varten on otettava huomioon kaikki tulot siihen katsomatta, saadaanko ne hankintaviranomaiselta vai kolmansilta osapuolilta. Asiassa ei ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella hankinnan ennakoitua kokonaisarvoa olisi syytä arvioida markkinaoikeudessa toisin kuin hankintayksikön Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamassa selvityksessä. Näin ollen markkinaoikeus katsoo, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on ollut hankinnan kokonaisarvon perusteella toimivalta tehdä esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määrittämisestä ja sopimuskauden lyhentämisestä. Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n vaatimus esityksen tutkimatta jättämisestä on siten hylättävä.

Pääasiaratkaisun perustelut

1. Kysymyksenasettelu

Asiassa on Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksen perusteella arvioitava, onko Varsinais-Suomen hyvinvointialue hankintayksikkönä menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hankkimalla kyseessä olevat perintäpalvelut Sarastia Oy:n tytäryhtiöltä Revire Perintä Oy:ltä kilpailuttamatta vai onko hankinta jäänyt hankintasäännösten soveltamisalan ulkopuolelle sidosyksikkösuhteen perusteella.

Hankintayksikkö ja kuultavat Sarastia Oy ja Revire Perintä Oy ovat esittäneet, että hankintayksikkö käyttää hankintasäännöksissä tarkoitettua määräysvaltaa

Revire Perintä Oy:öön Sarastia Oy:n kautta. Markkinaoikeus arvioi näin ollen ensin, onko hankintayksiköllä ollut sidosyksikkösuhteen edellytyksenä ollut määräysvalta Revire Perintä Oy:n emoyhtiö Sarastia Oy:öön hankintasopimuksen tekohetkellä. Tämän jälkeen markkinaoikeus arvioi Revire Perintä Oy:n sidosyksikköasemaa.

Asiassa on vielä lopuksi tarvittaessa arvioitava, onko hankintayksiköllä ollut jokin hankintasäännöksissä säädetty peruste hankinnan kilpailuttamatta jättämiselle ja toteuttamiselle suorahankintana.

2. Merkitykselliset tosiseikat

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluehallitus on 11.10.2022 tekemällään päätöksellä § 285 päättänyt hankkia hyvinvointialueen perintäpalvelut Suomen Kuntaperintä Oy:ltä (nykyisin Revire Perintä Oy), joka on Sarastia Oy:n tytäryhtiö. Päätöksessä on todettu muun ohella seuraavaa:

”Varsinais-Suomen hyvinvointialueen taloushallinnon perustoimintoja valmistellaan kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyvän taloushallinnon henkilöstön ja tietojärjestelmien nojautuen. Taloushallinnon toimintoihin kuuluu myös saatavien perintä, joka edellyttää erityistä asiantuntemusta ja tietojärjestelmäratkaisuja, joita hyvinvointialueelle siirtyvässä toiminnassa ei ole. Tehtävä on perusteltua ja välttämätöntä hankkia ulkoisena palveluna. Toiminto on kunnissa ja kuntayhtymissä laajasti järjestetty ulkoisena palvelunostona asiaan erikoistuneelta yritykseltä.

Kuntasektorin toimijat perustivat vuonna 2015 Taitoa -konserniin (nykyisin Sarastia) kuntien ja kuntayhtymien saatavien perintään erikoistuneen perintäyhtiön, joka tunnetaan nykyisin nimellä Suomen Kuntaperintä. Yhtiö on erikoistunut auttamaan kuntia, sairaanhoitopiirejä ja muita sototoimijoita perintäpalveluissa. Jatkossa yhtiö tuottaa palveluja myös hyvinvointialueille ja moni hyvinvointialue (mm. Pirkanmaa, Keski-Suomi, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Länsi-Uusimaa) ovat jo päättäneet tukeutua sen palveluihin. Yhtiö 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. Tällä hetkellä Varsinais-Suomessakin yhtiö tuottaa perintäpalveluita laajasti kuntasektorille. Palvelujen käyttäjinä ovat Aura, Kaarina, Kemiönsaari, Laitila, Lieto, Loimaa, Naantali, Nousiainen, Oripää, Paimio, Pyhäranta, Pöytyä, Salo, Taivassalo ja Turku.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue on merkinnyt Sarastia Oy:n osakkeita 15.2.2022 tehdyllä päätöksellä ja on siten yhtiön omistaja. Aluehallitukselle esitetään, että hyvinvointialueen aloittaessa toimintansa, perintäpalvelu hankitaan Suomen Kuntaperintä Oy:ltä. Yhtiöllä on laaja kokemus julkisoikeudellisten saatavien perinnästä. Palvelumallin mukaan toimeksiantajan kustannukseksi jäävät ainoastaan mahdolliset arvonnalisäverot ja viranomaismaksut. Velallispalkkiot perustuvat perintälain mukaisiin maksumuistutus- ja perintäpalkkioihin ja ovat

yhdenmukaiset kaikille velallisille. Epäonnistuneen perinnän palkkioita ei laskuteta toimeksiantajalta eikä jälkiperinnästä peritä provisiota. Yhtiön omistajaohjauksella ohjataan yhtiön toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Palvelusta laaditaan erillinen palvelusopimus. Sopimus olisi ensin voimassa määräaikaisena 12 kuukautta, jonka jälkeen se olisi voimassa toistaiseksi 3 kuukauden irtisanomisajalla.”

Sarastia Oy:n 24.5.2023 päivätyn osakasluettelon mukaan yhtiön osakkaina on ollut yhteensä 285 kuntaa, kuntayhtymää, hyvinvointialuetta ja muuta yhteisöä. Osakasluettelon perusteella Varsinais-Suomen hyvinvointialueella on ollut 3.152 kappaletta Sarastia Oy:n osakkeita, joiden muodostama osuus yhtiön koko osakekannasta on ollut 0,09 prosenttia.

Sarastia Oy:n 7.5.2019 päivätyn osakassopimuksen kohdassa 3. ”Sopimuksen tausta ja tarkoitus” on muun ohella todettu, että kyseisen sopimuksen allekirjoitushetkellä Sarastia Oy on asiakkaidensa omistama inhouse-yhtiö, joka tuottaa ja kehittää hankintalainsäädännön mukaisille hankintayksiköille talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita, muita tukipalveluita sekä markkinointi- ja kehittämispalveluita. Yhtiö tuottaa ja kehittää myös alan koulutus- ja konsultointipalveluita sekä ohjelmistokehitystä ja -tuotantoa.

Samana osakassopimuksen kohdan 5. ”Yhtiön hallinto ja päätöksenteko” alakohdassa 5.1 ”Yhtiökokous” on muun ohella todettu, että yhtiökokouksen tehtävät on määritelty yhtiöjärjestyksessä ja että yhtiökokouksella on merkittävän vahva asema yhtiön hallinto- ja ohjausjärjestelmässä. Alakohdan mukaan yhtiökokous päättää muun ohella strategian vahvistamisesta, periaatteellisesti laajakantoisesta tai taloudellisesti merkittävästä toiminnan muutoksesta, liiketoiminnan laajentamisesta toimialan ulkopuolelle, sellaisten muutosten tekemisestä yhtiössä, jotka voisivat vaikuttaa yhtiön sidosyksikköasemaan, sekä nimitysvaliokunnan jäsenten sekä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnasta. Kohdassa on lisäksi todettu, että yhtiökokous nimittää hallituksen jäsenet sekä päättää hallituksen jäsenten palkkioista, hallituksen jäsenten lukumäärästä ja hallituksen tehtävistä. Lisäksi yhtiökokous nimittää nimitysvaliokunnan valmistelemaan jäsenten nimityksiä edellä mainittuihin tehtäviin sekä palkkioita tehtävien hoidosta.

Osakassopimuksen alakohdan 5.3 ”Hallitus” mukaan yhtiön hallitukseen nimitetään vähintään neljä ja enintään yhdeksän jäsentä. Alakohdassa on lisäksi todettu, että hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, määrittää yhtiön ja sen omistaman konsernin liiketoiminnassa noudatettavat periaatteet sekä nimeää tytä- ja osakkuusyhtiöiden hallituksiin yhtiön edustajat. Alakohdan mukaan tytäryhtiöiden toiminta on rajattu muutoin osakassopimuksen ulkopuolelle. Alakohdan mukaan hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää yhtiön ja kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho on nimennyt heidät jäsenehdokkaaksi. Lisäksi hallituksen tulee huomioida kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa.

Osakassopimuksen alakohdan 5.5 ”Neuvottelukunta” mukaan yhtiön tarkoituksena on, että sen osakkeita voivat omistaa vain oikeushenkilöt, jotka hankintalain mukaisesti ovat hankintayksiköitä. Tarkoituksena on, että yhtiön

omistus perustuu sille ajattelumallille, että omistajat yhdessä muiden omistajien kanssa käyttävät määräysvaltaa yhtiössä. Tässä tarkoituksessa omistajat perustavat neuvottelukunnan, jolla on oikeus vaikuttaa yhtiön tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin. Neuvottelukunnan tarkoituksena on valmistella hallitukselle ehdotuksia yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista. Lopulliset päätökset tehdään kuitenkin aina soveltuvin osin osakeyhtiölain mukaisesti toimivaltaisessa toimielimessä.

Samassa alakohdassa on edelleen todettu seuraavaa:

”Neuvottelukunnan kokouksiin kutsutaan kaikki osakkeenomistajat samalla menettelyllä kuin varsinaiseen yhtiökokoukseen. Neuvottelukunta kokoontuu vähintään yhden (1) kerran vuodessa hyvissä ajoin ennen varsinaista yhtiökokousta. Neuvottelukunnan kokouksissa jokaisella kokoukseen osallistuvalla osakkeenomistajalla on yksi (1) ääni riippumatta osakeomistuksen suuruudesta. Tällä tavoin turvataan myös pienten osakkeenomistajien vaikutusmahdollisuudet Yhtiön strategisessa päätöksenteossa.

Neuvottelukunnan koollekutsujana ja puheenjohtajana toimii Yhtiön suurimman osakkeenomistajan nimeämä edustaja.

Neuvottelukunnan päätökset annettavista suosituksista tehdään enemmistöpäätöksinä. Äänen mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Seuraavat tärkeät asiat ja strategiset tavoitteet edellyttävät Neuvottelukunnan käsittelyä riippumatta siitä, mille toimielimelle päätös muodollisesti kuuluu:

- a. osakassopimuksen muu kuin teknisluonteinen muuttaminen;
- b. Yhtiön strategian muu kuin teknisluonteinen muuttaminen; ja
- c. oleellisesti uusien palveluiden, kuten kokonaan uuden palvelusegmentin, lisääminen palveluvalikoimaan.”

Osakassopimuksen alakohdassa 5.6 ”Nimitysvaliokunta” on todettu muun ohella seuraavaa:

”Omistajien strategisia vaikutusmahdollisuuksia Yhtiössä vahvistetaan lisäksi siten, että Omistajilla on vaikutusmahdollisuus Yhtiön hallituksen valintaan. Tässä tarkoituksessa Omistajat perustavat Nimitysvaliokunnan.

5.6.1 Nimitysvaliokunnan tehtävät

Nimitysvaliokunnan tehtävänä on valmistella yhtiökokoukselle esitys:

- Hallituksen jäsenten lukumääräksi;

- Hallituksen jäseniksi sekä puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi; ja
- Hallituksen jäsenten, puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan palkkioiksi.

[—]

5.6.2 Nimitysvaliokunnan jäsenten valinta

[—]

Nimitysvaliokuntaan valitaan yhteensä 6–8 jäsentä vuodeksi kerrallaan Yhtiön varsinaisen yhtiökokouksen yhteydessä seuraavalla menettelyllä:

- Lähtökohtana on, että Yhtiön kolme suurinta osakkeenomistajaa nimeää kukin yhden (1) edustajan Nimitysvaliokuntaan. Lisäksi kolme Yhtiön suurinta asiakasomistajaa nimeää kukin yhden (1) edustajan Nimitysvaliokuntaan.
- Yhtiökokous voi kuitenkin, edellä mainittujen omistajien esityksestä, yksinkertaisella enemmistöllä päättää enintään kahden (2) lisäjäsenen nimittämisestä nimitysvaliokuntaan. Omistajat kuulevat ennen esityksensä valmistelua yhtiön hallituksen näkemyksen nimitysvaliokunnan jäsenten nimittämisen edellytyksistä, kuten asiakkuuden koko, pienosakkuus tai erityinen osaaminen tehtävässä suoriutumiseksi.
- Yhtiön kolme suurinta osakkeenomistajaa listataan suuruusjärjestykseen varsinaisen yhtiökokouksen hetkellä olevien omistussuhteiden perusteella. Asiakasomistajat listataan suuruusjärjestykseen päättyneen tilikauden 'TaHe' – (talous- ja henkilöstöhallinnon) palveluiden ostovolyymien perusteella. Mikäli jokin kolmesta suurimmasta asiakasomistajasta on samalla myös yksi kolmesta suurimmasta osakkeenomistajasta, annetaan edellä mainittu äänivalta järjestyksessä seuraavaksi suurimmalle asiakkaalle.”

Sarastia Oy:n 31.3.2020 päivätyn yhtiöjärjestyksen kohdassa 2 § ”Toimiala” on muun ohella todettu, että yhtiö toimii julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain tarkoittamassa mielessä omistajiensa sidosyksikkönä ja yhteishankintayksikkönä.

Yhtiöjärjestyksen kohdassa 3 § ”Hallitus” on todettu, että yhtiöllä on hallitus, johon kuuluu vähintään neljä ja enintään yhdeksän jäsentä. Hallitus valitaan varsinaisessa yhtiökokouksessa. Yhtiökokous valitsee puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Yhtiöjärjestyksen kohdan 9 § ”Varsinainen yhtiökokous” mukaan yhtiön varsinainen yhtiökokous pidetään vuosittain kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä hallituksen määräämänä päivänä. Varsinaisessa yhtiökokouksessa on kohdan mukaan päätettävä muun ohella hallituksen

jäsenten lukumäärästä ja valinnasta sekä hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnasta.

Suomen Kuntaperintä Oy:n (nykyisin Revire Perintä Oy) 18.12.2020 päivätyn osakassopimuksen kohdan 4. ”Yhtiön omistus ja yhtiön osakkeet sekä osakkeiden myynti” alakohdassa 4.2. on todettu muun ohella, että Sarastia Oy omistaa Revire Perintä Oy:n osakkeista 67 prosenttia ja Monetra Oy 33 prosenttia ja että kaikilla yhtiön osakkeilla on sama äänimäärä äänestettäessä yhtiön yhtiökokouksessa. Osakassopimuksen kohdan 6. ”Yhtiön hallinto” alakohdan 6.1. ”Hallitus” alakohdassa 6.1.1. on todettu muun ohella, että yhtiön hallitukseen kuuluu neljä varsinaista jäsentä, joista yhden on oikeutettu nimeämään Monetra Oy ja kaksi Sarastia Oy ja että hallitukseen valitaan lisäksi yksi jäsen, jota voidaan hänen hallitustyöskentelykokemuksensa perusteella pitää ammattimaisena hallituksen jäsenenä.

3. Sarastia Oy:n sidosyksikköasema ja hankintayksikön määräysvalta

3.1 Asian tarkastelun lähtökohdat ja kansalliset oikeusohjeet

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, että hankintayksiköllä ei ole yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ollut sidosyksikkösuhdetta koskevissa soveltamisalarajauksissa edellytettyä määräysvaltaa Sarastia Oy:öön. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan hankintayksikön 0,09 prosentin omistusosuuden tuottama äänivalta ei anna sille mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastia Oy:ssä. Lisäksi virasto on esittänyt, että vaikka Sarastia Oy:ssä on hallituksen nimittämistä ohjaava nimitysvaliokunta ja neuvottelukunta, hankintayksiköllä ei ole ollut niiden kautta mahdollisuutta vaikuttaa ratkaisevasti yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.

Hankintayksikkö ja kuultavat Sarastia Oy ja Revire Perintä Oy ovat esittäneet, että Sarastia Oy ja Revire Perintä Oy ovat hankintayksikön sidosyksikköjä, minkä vuoksi Revire Perintä Oy:ltä tehtyyn hankintaan ei ole sovellettu hankintasäännöksiä. Hankintayksikön ja kuultavien mukaan osakkaat käyttävät yhdessä ratkaisevaa määräysvaltaa Sarastia Oy:ssä, minkä lisäksi neuvottelukunnan ja yhtiökokouksen kautta kaikki osakkaat pääsevät välittömästi vaikuttamaan ja käyttämään määräysvaltaa. Edelleen hallitus ja nimitysvaliokunnan jäsenet edustavat koko osakaskuntaa. Yhtiökokouksen kautta hankintayksikkö pääsee muiden osakkaiden tavoin vaikuttamaan nimitysvaliokunnan valintaan. Hankintayksikkö käyttää hankintasäännöksissä tarkoitettua määräysvaltaa Revire Perintä Oy:öön Sarastia Oy:n kautta.

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden mainitun lain 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Hankintalain 3 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja

syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 2 luvussa (6–19 §) on säädetty lain soveltamisalasta ja sen rajouksista.

Hankintalain 6 §:n 1 momentin mukaan mainittua lakia sovelletaan lain 5 §:ssä tarkoitetun hankintayksikön suorittamiin hankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin siten kuin jäljempänä säädetään.

Hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan mainittua lakia 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.

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 strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Hankintalain 15 §:n 5 momentin esitöissä (HE 108/2016 vp s. 104) on todettu, että yksittäinen edustaja voi edustaa useita tai kaikkia osallistuvia hankintayksiköitä sidosyksikön hallintotoimielimessä.

3.2 Euroopan unionin oikeuden säännökset

Hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan hankintasopimus, jonka hankintaviranomainen tekee yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön kanssa, jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- a) hankintaviranomainen käyttää kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään;
- b) yli 80 prosenttia kyseisen määräysvallassa olevan oikeushenkilön toiminnoista suoritetaan niiden tehtävien täyttämiseksi, jotka se on vastaanottanut määräysvaltaa käyttävältä hankintaviranomaiselta tai muilta kyseisen hankintaviranomaisen määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä; ja
- c) määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä ei ole suoria yksityisiä pääomaosuuksia lukuun ottamatta perussopimuksen mukaisia kansallisissa säännöksissä vaadittuja yksityisen pääomaosuuden muotoja ilman määräysvaltaa ja ilman suojaamista, jotka eivät vaikuta ratkaisevasti määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksiin.

Hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan hankintaviranomaisen katsotaan käyttävän oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla, jos se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tällaista määräysvaltaa voi käyttää myös toinen oikeushenkilö, joka on samalla tavoin hankintaviranomaisen määräysvallassa.

Hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan hankintaviranomainen, joka ei käytä yksityisoikeudellisessa tai julkisoikeudellisessa oikeushenkilössä 1 kohdassa tarkoitettua määräysvaltaa, voi kuitenkin tehdä hankintasopimuksen kyseisen oikeushenkilön kanssa mainittua direktiiviä soveltamatta, jos hankintaviranomainen käyttää yhdessä muiden hankintaviranomaisten kanssa kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään (a alakohta) ja jos edellä saman artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b ja c alakohtia vastaavat edellytykset täyttyvät.

Hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan sovellettaessa ensimmäisen alakohdan a alakohtaa hankintaviranomaisten katsotaan käyttävän yhteistä määräysvaltaa oikeushenkilössä, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- i) määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksentekuelimet koostuvat kaikkien määräysvallan käyttöön osallistuvien hankintaviranomaisten edustajista. Yksittäiset edustajat voivat edustaa useita tai kaikkia osallistuvia hankintaviranomaisia;
- ii) kyseiset hankintaviranomaiset voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin; ja
- iii) määräysvallan alainen oikeushenkilö ei aja sellaisia etuja, jotka poikkeaisivat määräysvaltaa käyttävien hankintaviranomaisten eduista.

3.3 Asian arviointi

Yleistä määräysvallasta

Markkinaoikeus toteaa, että edellä hankintalain 15 §:n 1 momentissa ja hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa edellytetyllä tavalla sidosyksikkösuhteen keskeisiin edellytyksiin kuuluu se, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Hankintalain 15 §:n 5 momentissa ja hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa on asetettu lisäedellytyksiä hankintayksiköiden yhteisen määräysvallan käyttämiselle siten, että sidosyksikön toimielinten tulee koostua kaikkien hankintayksiköiden edustajista, hankintayksiköiden tulee voida yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, minkä lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan määräysten syntyhistorian osalta, että vaikka unionin lainsäätäjät on direktiivin johdanto-osan 31 perustelukappaleessa esitetyllä tavalla korostanut tarvetta selventää asian sääntelyä, se on kuitenkin katsonut, että tällaisen selventämisen olisi perustuttava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esitettyihin periaatteisiin, ja se ei näin ollen ole pyrkinyt kyseenalaistamaan tätä oikeuskäytäntöä (tuomio 22.12.2022, Sambre & Biesme, yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, 65 ja 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Markkinaoikeus toteaa näin ollen, että unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat merkityksellisiä, kun tarkastellaan hankintadirektiivissä olevien edellytysten täyttymistä nyt kysymyksessä olevassa asiassa.

Unionin tuomioistuin on edellä mainitussa ratkaisussaan todennut lisäksi (67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), että kysymystä siitä, käyttääkö hankintaviranomainen kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään, on arvioitava ottamalla huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset säännökset ja olosuhteet, jotka eivät koske ainoastaan tosiasioihin liittyviä olosuhteita, vaan myös sovellettavaa lainsäädäntöä ja erityisesti kyseisen oikeushenkilön säännöissä määrättyjä määräysvaltamekanismia. Näin ollen markkinaoikeus toteaa, että erityistä huomiota on kiinnitettävä asiassa hankintayksikölle Sarastia Oy:n säännöissä luotuihin mahdollisuuksiin käyttää yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa ja osallistua tämän päätösvallan käyttämiseen.

Unionin tuomioistuin on yhtäältä asiassa C-324/07 (tuomio 13.11.2008, Coditel Brabant, EU:C:2008:621, 47 ja 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) antamassaan ratkaisussa katsonut, että jos edellytettäisiin, että viranomaisen pitäisi yhteisen omistuksen tapauksessa käyttää määräysvaltaansa yksin, johtaisi tämä kilpailuttamispakkoon useimmissa sellaisissa tapauksissa, joissa viranomainen haluaisi liittyä muiden viranomaisten muodostamaan yhteenliittymään. Tällainen lopputulos ei unionin tuomioistuimen mukaan olisi julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan unionin sääntelyn mukainen, vaan viranomaisella on katsottu olevan mahdollisuus suorittaa yleisen edun mukaisia tehtäviään itse omilla hallinnollisilla, teknisillä tai muilla voimavaroillaan ilman, että sen olisi turvaututtava sellaisten ulkoisten yksiköiden apuun, jotka eivät kuulu sen omiin yksiköihin.

Toisaalta unionin tuomioistuin on sittemmin yhdistetyissä asioissa C-182/11 ja C-183/11 (tuomio 29.11.2012, Econord, EU:C:2012:758, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) antamassaan ratkaisussa todennut, että jos hankintaviranomaisella olisi yhteisomistuksessa olevassa sopimuspuoleksi valitussa yksikössä asema, joka ei takaisi sille vähäisintäkään mahdollisuutta osallistua tähän yksikköön kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen, avautuisi mahdollisuus julkisia hankintasopimuksia tai palvelukonsessioita koskevien unionin oikeussääntöjen kiertämiseen. Kiertämisen mahdollistaisi se, että puhtaasti muodollinen osallistuminen tällaiseen yksikköön tai sen johtamisesta vastaavaan yhteiselimeen vapauttaisi hankintaviranomaisen velvollisuudesta aloittaa tarjouspyyntömenettely unionin oikeussääntöjen mukaisesti, vaikka tämä viimeksi mainittu ei millään tavoin osallistuisi tähän yksikköön kohdistuvan ”vastaavan määräysvallan” käyttämiseen. Tämän ratkaisun

27 kohdassa unionin tuomioistuin on korostanut, että hankintaviranomaisella on oltava mahdollisuus käyttää sidosyksikköön rakenteellista ja toiminnallista määräysvaltaa, jonka tulee olla todellista.

Hankintayksikön määräysvalta osakkeenomistuksen kautta

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään (tuomio 19.4.2007, Asociación Nacional de Empresas Forestales, C-295/05, EU:C:2007:227, 56–61 kohta) hyväksynyt sen, että tietyissä olosuhteissa viranomaisen määräysvaltaa koskeva vaatimus voi täyttyä, vaikka asianomainen viranomainen omisti yhdessä muiden viranomaisten kanssa yhteensä vain yhden prosentin julkisen yrityksen pääomasta. Asianomaisen viranomaisen vähäiseen 0,25 prosentin omistukseen on viitattu myös aiemmin mainitussa asiassa C-324/07 annetussa ratkaisussa (53 kohta).

Unionin tuomioistuin on aiemmin mainitussa yhdistetyissä asioissa C-182/11 ja C-183/11 antamassaan ratkaisussaan katsonut, että vaikka silloin, kun useat viranomaiset antavat julkisen palvelun yhteisen tehtävän yhteisen yksikön hoidettavaksi, ei tosin ole välttämätöntä, että jokainen näistä viranomaisista yksin käyttää tähän yksikköön erillistä määräysvaltaa, on kuitenkin niin, ettei määräysvalta tähän yksikköön voi perustua vain sille viranomaiselle, joka omistaa enemmistöosuuden kyseessä olevasta yksiköstä, kuuluvaan määräysvaltaan, sillä muuten yhteisen määräysvallan käsite tehdään tyhjäksi (30 kohta).

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan hankintayksiköllä on 3.152 kappaletta Sarastia Oy:n osakkeita, jotka muodostavat 0,09 prosentin osuuden yhtiön koko osakekannasta. Kun otetaan huomioon, että osakeyhtiölain 5 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan jokainen osakkeenomistaja saa yhtiökokouksessa äänestää edustamiensa osakkeiden koko äänimäärällä, mistä ei ole annettu poikkeavia määräyksiä Sarastia Oy:n yhtiöjärjestyksessä, markkinaoikeus toteaa, että hankintayksiköllä on ollut osakkeiden omistukseen perustuvan äänimääränsä perusteella yksin vähäistäkin pienemmäksi katsottava mahdollisuus vaikuttaa yhtiökokoukseen osallistumalla Sarastia Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, kuten yhtiön hallituksen valitsemiseen, strategian vahvistamiseen tai yhtiön toiminnan muutoksiin. Markkinaoikeus toteaa, ettei edellä kuvattua mahdollisuutta voida pitää unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-182/11 ja C-183/11 antaman ratkaisun 27 ja 31 kohdassa tarkoitettulla tavalla todellisena osallistumismahdollisuutena vastaavan määräysvallan käyttämiseen.

Markkinaoikeus toteaa edelleen, että Sarastia Oy:n osakkeenomistajien hyvin suuri määrä on ylipäänsä omiaan vaikeuttamaan osakkeenomistajien yhteisen tahdon muodostamista yhtiökokouksessa ja siten yhteisen ratkaisevan päätösvallan käyttämistä Sarastia Oy:ssä. Tältä osin on otettava myös huomioon, että yhtiön viittä suurinta omistajaa lukuun ottamatta kaikkien muiden lähes kolmensadan omistajan yhteinenkään äänimäärä ei ylitä osakasluettelon perusteella 50 prosenttia osakkeenomistajien kokonaisäänimäärästä yhtiökokouksessa. Sarastia Oy:n osakkeenomistajina on ollut osakasluettelon perusteella hyvinvointialueiden ohella laaja joukko kuntia mutta myös eri sektorien kuntayhtymiä ja osakeyhtiöitä, joiden edut voivat

ainakin osin poiketa toisistaan. Yhtiön osakkeenomistajina olevilla hyvinvointialueilla on ollut yhteensä alle puolitoista prosenttia yhtiön osakkeista.

Edellä esitettyä ei anna aihetta arvioida toisin se, että unionin tuomioistuimen aiemmin mainittujen asioissa C-295/05 ja C-324/07 antamien ratkaisujen mukaan tietyissä olosuhteissa viranomaisen määräysvaltaa koskeva vaatimus on voinut täytyä, vaikka asianomainen viranomainen on omistanut vain vähäisen osan julkisen yrityksen pääomasta. Asiassa C-295/05 julkisen yrityksen omistajina oli kuitenkin ensinnäkin merkittävästi vähemmän hankintayksiköitä kuin nyt esillä olevassa asiassa, eli Espanjan valtio holding-yhtiön ja vakuusrahaston välityksellä sekä neljä itsehallintoaluetta. Lisäksi kyseisessä asiassa annettussa ratkaisussa korostettiin, että määräysvallan kohteena olevalla julkisella yrityksellä oli kansallisen lainsäädännön perusteella velvollisuus toteuttaa viranomaisten sille antamia toimeksiantoja ja että julkisen yrityksen itsenäinen päätösvalta oli muutoinkin rajoitettu (57–60 kohta). Sarastia Oy:n toimintaa tai suhdetta omistajiinsa ei esitetyn selvityksen perusteella ole ohjattu tai rajoitettu erityislainsäädännöllä.

Asiassa on seuraavaksi arvioitava, onko hankintayksikön mahdollisuuksia käyttää Sarastia Oy:öön määräysvaltaa pidettävä hankintalain 15 §:n 5 momentin edellytysten mukaisina, kun otetaan huomioon muutkin yhtiön osakassopimuksessa ja yhtiöjärjestyksessä todetut osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.

Hankintayksikön määräysvalta yhtiön hallituksen ja nimitysvaliokunnan kautta

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (tuomio 10.9.2009, Sea, C-573/07, EU:C:2009:532, 81–85 kohta) on kiinnitetty sidosyksikköaseman arvioinnissa huomiota myös siihen, että osakkeenomistajat olivat tarkastellun yhtiön yhtiöjärjestykseen tehdyillä muutoksilla halunneet antaa yhtiökokoukselle ja hallitukselle päätöksentekorakenteita, joilla oli ollut tarkoitus varmistaa, että osakkeenomistajilla oli yhtiöön vastaava määräysvalta kuin niillä on omiin yksikköihinsä. Kyse oli ollut muun ohella voimakkaamman määräysvallan varmistamisesta yhtäältä yhteiskomitean välityksellä ja toisaalta teknisen komitean välityksellä, jollainen oli yhtiön eri toiminnoista vastaavalla kullakin osastolla. Yhteiskomitea ja tekniset komiteat olivat koostuneet osakkeenomistajina olevien julkisyhteisöjen edustajista, ja kullakin näistä julkisyhteisöistä oli ollut yksi ääni näissä komiteoissa kyseisen julkisyhteisön koosta tai sen omistamien osakkeiden lukumäärästä riippumatta. Lisäksi yhtiön yhtiöjärjestyksessä oli annettu yhteiskomitealle ja teknisille komiteoille laajat määräys- ja päätöksentekovaltuudet. Vastaavasti yhtiön yhtiöjärjestyksessä oli rajoitettu yhtiökokouksen valtuuksia, kun siinä oli määrätty, että yhtiökokouksen oli otettava huomioon edellä mainittujen komiteoiden vahvistamat ohjeet ja määräykset, ja kun siinä oli edellytetty yhteiskomitean puoltavaa lausuntoa ennen kuin yhtiökokous oli voinut valtuuttaa yhtiön hallituksen jäsenet toteuttamaan tiettyjä toimia. Samoin yhtiön yhtiöjärjestyksessä oli rajoitettu hallituksen päätöksenteon itsenäisyyttä, kun siinä oli velvoitettu hallitus kunnioittamaan kyseisille komiteoille varattuja valtuuksia ja kun siinä oli asetettu hallituksen päätösten edellytykseksi se, että ne olivat näiden komiteoiden antamien ohjeiden mukaisia.

Tämän ratkaisun 86 kohdan mukaan edellä kuvattuja yhtiöjärjestyksen määräyksiä oli pidettävä sellaisina, että niiden perusteella osakkeenomistajina olevat julkisyhteisöt olivat kyenneet mainittujen komiteoiden välityksellä vaikuttamaan ratkaisevasti sekä kyseisen yhtiön strategiaan tavoitteisiin että sen tärkeisiin päätöksiin.

Lisäksi unionin tuomioistuin on aiemmin mainitussa yhdistetyissä asioissa C-383/21 ja C-384/21 antamassaan ratkaisussa todennut hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan i alakohdassa säädetyn edustamista koskevan vaatimuksen edellyttävän, että yhteistä määräysvaltaa muiden hankintaviranomaisten kanssa oikeushenkilössä käyttävän hankintaviranomaisen osallistuminen tämän oikeushenkilön päätöksentekolimeen tapahtuu juuri tätä hankintaviranomaista edustavan henkilön välityksellä. Tätä vaatimusta ei siis voida täyttää näiden elinten sellaisen jäsenen välityksellä, joka toimii niissä ainoastaan toisen hankintaviranomaisen edustajana (62 kohta).

Sarastia Oy:n osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiöllä on hallitus, johon kuuluu vähintään neljä ja enintään yhdeksän jäsentä. Osakassopimuksessa on todettu, että hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä määrittää yhtiön ja sen omistaman konsernin liiketoiminnassa noudatettavat periaatteet. Osakassopimuksen mukaan hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää yhtiön ja kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho on nimennyt heidät jäsenhokkaaksi. Lisäksi hallituksen tulee ottaa huomioon kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa.

Markkinaoikeus toteaa, että Sarastia Oy:n hallitus on yhtiökokouksen ohella yhtiön osakkeenomistajien määräysvallan kannalta keskeinen toimielin. Hallituksen tehtävistä ja toiminnasta yhtiön osakassopimuksessa ja yhtiöjärjestyksessä todetun voidaan katsoa osaltaan korostavan osakeyhtiölain 1 luvun 7 §:ssä osakeyhtiön johdolle asetettua velvoitetta ottaa toiminnassaan huomioon kaikkien osakkeenomistajien yhdenvertaisuus. Mainituista kirjauksista ei kuitenkaan yksin voida tehdä johtopäätöksiä siitä, koostuuko Sarastia Oy:n hallitus kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja voivatko hankintayksiköt yhdessä käyttää Sarastia Oy:n hallituksen kautta ratkaisevaa päätösvaltaa yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tältä osin merkityksellisenä on pidettävä yhtiön hallituksen valintaa koskevia määräyksiä.

Sarastia Oy:n osakassopimuksessa on todettu, että yhtiössä on nimitysvaliokunta, jonka tehtävänä on valmistella yhtiökokoukselle esitys muun ohella hallituksen jäsenten lukumääräksi sekä hallituksen jäseniksi, puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi. Osakassopimuksen mukaan nimitysvaliokuntaan valitaan yhteensä 6–8 jäsentä vuodeksi kerrallaan yhtiön varsinaisen yhtiökokouksen yhteydessä siten, että yhtiön kolme suurinta osakkeenomistajaa nimeää kukin yhden edustajan nimitysvaliokuntaan. Lisäksi kolme yhtiön suurinta niin sanottua asiakasomistajaa nimeää kukin yhden edustajan nimitysvaliokuntaan. Yhtiökokous voi kuitenkin edellä mainittujen omistajien esityksestä yksinkertaisella enemmistöllä päättää enintään kahden lisäjäsenen nimittämisestä nimitysvaliokuntaan. Omistajat kuulevat ennen esityksensä valmistelua yhtiön hallituksen näkemyksen nimitysvaliokunnan

jäsenten nimittämisen edellytyksistä, kuten asiakkuuden koosta, pienosakkuudesta tai erityisestä osaamisesta tehtävässä suoriutumiseksi. Sarastia Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan hallitus valitaan varsinaisessa yhtiökokouksessa.

Markkinaoikeus toteaa, että Sarastia Oy:n kolme suurinta osakkeenomistajaa ja kolme niin sanottua asiakasomistajaa valitsevat lähtökohtaisesti yhtiön nimitysvaliokunnan jäsenet. Vähemmistöosakkailla ei ole mahdollisuutta nimetä nimitysvaliokunnan varsinaisia jäseniä, ja siten hankintayksikön eli siis Varsinais-Suomen hyvinvointialueen mahdollisuus valita nimitysvaliokuntaan lisjäseniä on riippuvainen suurimpien osakkeenomistajien esityksestä ja yhtiökokouksen yksinkertaisen enemmistön päätöksestä. Yhtiökokouksen yksinkertaisen enemmistön päätöksentekoon vaikuttaa puolestaan hyvin merkittävästi se, että yhtiön viisi suurinta osakkeenomistajaa omistavat osakasluettelon perusteella yhteensä yli 50 prosenttia yhtiön osakkeista ja käyttävät sen mukaista äänivaltaa yhtiökokouksessa.

Edellä esitetyn perusteella hankintayksiköllä ei voida katsoa olevan todellista mahdollisuutta osallistua Sarastia Oy:öön kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen myöskään yhtiön hallituksen kautta, sillä sen mahdollisuudet valita edes yhdessä muiden osakkeenomistajien kanssa nimitysvaliokunnan jäseniä ovat häviävän pienet ja ilman suurimpien osakkaiden myötävaikutusta jopa mahdottomat. Nimitysvaliokunnan ehdotukset hallituksen jäseniksi ja hallituksen johdoksi jäävät puolestaan yhtiökokouksen päätöksenteon varaan. Edellä todetun perusteella Sarastia Oy:n hallituksen ei myöskään voida katsoa koostuvan juuri hankintayksikköä edustavasta jäsenestä unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-383/21 ja C-384/21 antaman ratkaisun 62 kohdassa tarkoitetulla tavalla, sillä esitetyn selvityksen perusteella hankintayksiköllä ei ole osakeyhtiön sääntöihin perustuvaa mahdollisuutta tosiasiallisesti ohjata hallituksen jäsenten toimintaa vaikutuksellisella tavalla. Tällaisen vaikutusmahdollisuuden ei voida katsoa perustuvan yhtiöjärjestyksen yleisluonteiseen toteamukseen siitä, että hallituksen jäsenten tehtävänä on edistää yhtiön ja kaikkien osakkeenomistajien etua riippumatta siitä, mikä taho on nimennyt heidät jäsen ehdokkaaksi, tai että hallituksen tulee ottaa huomioon kaikkien osakkeenomistajien intressit yhtiön strategisessa päätöksenteossa. Jos asiaa arvioitaessa tarkasteltaisiin lähinnä vain tämänkaltaisia hallitusta koskevia yleisiä määräyksiä, hankintalain 15 §:n 5 momentissa edellytetty edustaminen menettäisi merkityksensä.

Hankintayksikön määräysvalta neuvottelukunnan kautta

Sarastia Oy:n osakassopimuksessa on määrätty, että omistajat perustavat neuvottelukunnan, jolla on oikeus vaikuttaa yhtiön tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin. Osakassopimuksen mukaan neuvottelukunnan tarkoituksena on valmistella hallitukselle ehdotuksia yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista, mutta lopulliset päätökset tehdään kuitenkin aina soveltuvin osin osakeyhtiölain mukaisesti toimivaltaisessa toimielimessä. Neuvottelukunnan kokouksiin kutsutaan kaikki osakkeenomistajat samalla menettelyllä kuin varsinaiseen yhtiökokoukseen ja neuvottelukunnan kokouksissa jokaisella kokoukseen osallistuvalla osakkeenomistajalla on yksi

ääni riippumatta osakeomistuksen suuruudesta. Neuvottelukunnan päätökset annettavista suosituksista tehdään enemmistöpäätöksinä. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikön todelliset mahdollisuudet vaikuttaa Sarastia Oy:n strategiisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin neuvottelukunnan kautta edellyttävät osakassopimuksen mukaan yhtäältä sitä, että hankintayksikön näkemysten mukaiset suositukset tai ehdotukset saavat neuvottelukunnan enemmistön tuen, ja toisaalta sitä, että hallitus päättää tuoda neuvottelukunnan enemmistön suosituksen tai ehdotuksen yhtiökokoukseen. Jotta hankintayksikön vaikutusvalta tältä osin realisoituisi, yhtiökokouksen tulisi vielä hyväksyä sen päätettäväksi tuotu hankintayksikön kannan mukainen ehdotus. Hankintayksikön mahdollisuudet vaikuttaa yhtiökokouksen ja hallituksen päätöksentekoon ovat puolestaan edellä todetulla tavalla vähäistä pienemmät.

Edellä esitetyn perusteella markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksiköllä voida katsoa olevan Sarastia Oy:n neuvottelukunnan kautta todellista mahdollisuutta osallistua määräys- tai päätösvallan käyttämiseen yhtiössä yhdessä muiden osakkeenomistajien kanssa. Edellä todettua ei anna aiheutta arvioida toisin se, että tietyt kysymykset, kuten yhtiön strategian muu kuin teknisluonteinen muuttaminen tai oleellisesti uusien palveluiden lisääminen palveluvalikoimaan, edellyttävät neuvottelukunnan käsittelyä, sillä hankintayksikön vaikutusmahdollisuudet itselleen myönteiseen suuntaan mainituissa kysymyksissä ovat edellä kuvatulla tavalla hyvin vähäiset.

Hankintayksikön määräysvallan kokonaisarvio Sarastia Oy:n osalta

Markkinaoikeus katsoo edellä lausutun perusteella, että vaikka kaikkia edellä kuvattuja vaikutusmahdollisuuksia arvioidaisiin yhdessä kokonaisuutena, hankintayksikön eli siis Varsinais-Suomen hyvinvointialueen ei voida arvioida käyttävän yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa sellaista todellista määräysvaltaa Sarastia Oy:öön, että yhtiötä olisi pidettävä hankintayksikön sidosyksikkönä. Nyt kyseessä olevassa asiassa Sarastia Oy:n nimitysvaliokunnalle tai neuvottelukunnalle ei voida katsoa annetun aiemmin mainitussa unionin tuomioistuimen asiassa C-573/07 antaman ratkaisun 81–85 kohdassa kuvatun laajuista määräys- tai päätöksentekovaltaa taikka toisaalta yhtiön yhtiökokouksen tai hallituksen päätösvaltaa rajoitetun kyseisessä ratkaisussa todetussa laajuudessa.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella hankintayksikkö ei ole myöskään tosiasiallisella toiminnallaan Sarastia Oy:n osakkeenomistajana osoittanut käyttävänsä yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa sellaista määräysvaltaa Sarastia Oy:ssä, että edellä hankintayksikön määräysvallan käyttöön osallistumisesta todettua olisi syytä arvioida toisin. Tällaisena toimintana ei ole pidettävä pelkästään yhtiökokouksiin tai neuvottelukunnan kokouksiin osallistumista.

Hankintalain tavoitteena on sen 2 §:n 1 momentin mukaan tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset

mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Mikäli hankintayksiköille annettaisiin oikeus tehdä hankintasäännösten soveltamisen ulkopuolella ja kilpailuttamatta hankintoja toimittajilta, joihin niillä ei ole yksin tai yhdessä riittävää määräysvaltaa, tämä olisi omiaan luomaan tällaiselle yhdelle tai useammalle toimittajalle kilpailulta ja avoimilta sisämarkkinoilta suljetun markkina-alueen, joka koskisi kaikkia vähäisessä määrin tai muodollisesti toimittajaan määräysvaltaa käyttäviä hankintayksikkömääritelmän täyttäviä tahoja. Tällaiset markkina-alueet voivat muodostua hankintayksikkömääriltään ja taloudelliselta arvoltaan erittäin suuriksi, mikä olisi omiaan estämään hankintalain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tavoitteiden toteutumisen.

Todetun perusteella markkinaoikeus katsoo, ettei Sarastia Oy:tä voida pitää Varsinais-Suomen hyvinvointialueen sidosyksikkönä.

4. Revire Perintä Oy:n sidosyksikköasema ja hankintayksikön määräysvalta

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, että hankintayksikkö ei ole kyennyt osoittamaan, miten se kykenee emoyhtiö Sarastia Oy:n toimielinten kautta välillisesti vaikuttamaan tytäryhtiö Revire Perintä Oy:n päätöksiin siten, että määräysvalta olisi hankintasäännösten edellyttämällä tavalla todellista. Hankintayksikkö ei ole esittänyt riittävää selvitystä myöskään siitä, miten se käyttää määräysvaltaa suoraan Revire Perintä Oy:öön.

Hankintayksikkö ja kuultavat Sarastia Oy ja Revire Perintä Oy ovat esittäneet, että hankintayksikkö käyttää hankintasäännöksissä tarkoitettua määräysvaltaa Revire Perintä Oy:öön Sarastia Oy:n kautta.

Markkinaoikeus on edellä katsonut, ettei hankintayksikön voida katsoa käyttävän yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa sellaista todellista määräysvaltaa Sarastia Oy:öön, että kyseistä yhtiötä olisi pidettävä hankintayksikön sidosyksikkönä. Hankintayksikkö ja kuultavat eivät ole esittäneet selvitystä siitä, että hankintayksikkö käyttäisi määräysvaltaa Revire Perintä Oy:öön muutoin kuin Sarastia Oy:n kautta.

Todetun perusteella markkinaoikeus katsoo, ettei myöskään Revire Perintä Oy:tä voida pitää Varsinais-Suomen hyvinvointialueen sidosyksikkönä, eikä hyvinvointialueen yhtiöltä tekemä hankinta jää hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle hankintalain 15 §:ssä säädetyn perusteella. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella käsillä ei ole ollut muutakaan hankintalain 2 luvussa säädettyä lain soveltamisalan rajausta, jonka perusteella hankinta olisi jäänyt lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kun lisäksi otetaan huomioon hankinnan kohde ja sen ennakoidusta arvonlisäverottomasta arvosta asiassa esitetty, markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikön Revire Perintä Oy:ltä tekemään perintäpalveluiden hankintaan on tullut soveltaa hankintalain säännöksiä.

5. Suorahankintaperusteiden soveltuminen

5.1 Asian tarkastelun lähtökohdat ja oikeusohjeet

Asiassa on vielä arvioitava, onko hankintayksiköllä ollut hankintasäännöksissä säädetty peruste hankinnan kilpailuttamatta jättämiselle ja toteuttamiselle suorahankintana.

Hankintayksikkö on esittänyt, että vaikka katsottaisiin, että sidosyksikkösuhteen edellytykset eivät täyty, hankintayksikkö on joka tapauksessa voinut toteuttaa hankinnan suorahankintana, sillä sopimuksen tekeminen on ollut ehdottoman välttämätöntä hankintayksiköstä riippumattomasta ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Hankintayksikön mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskeva valmistelu on lähtenyt liikkeelle nolatilanteesta, mikä on aiheuttanut valmisteluun merkittäviä aikataulupaineita. Kun otetaan huomioon hyvinvointialueuudistuksen tiukka aikataulu ja vasta vuoden 2022 puolivälissä saatu vahvistus siitä, että kunnilta ja kuntayhtymiltä hankintayksikölle siirtyvissä toiminnoissa ei tule olemaan riittävää asiantuntemusta perintäpalveluiden toteuttamiseksi omana toimintana, kokonaisriskienhallinnan näkökulmasta on pidetty perusteltuna turvautua perintäpalveluiden tuottamisessa Revire Perintä Oy:öön, joka on erikoistunut nimenomaan perintäpalveluiden tuottamiseen.

Hankintayksikkö on lisäksi esittänyt, että perintäpalveluiden kilpailutus olisi kestänyt vähintään 12 kuukautta, kun otetaan huomioon kilpailutusasiakirjojen laatimisen ja tarjouskilpailun vaatimat ajat. Tasapainoisen taloudenpidon kannalta on pidetty tärkeänä, että perintäpalvelut ovat olleet toiminnassa hyvinvointialueen aloitettua toimintansa vuonna 2023.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, ettei hankintayksikkö ole esittänyt seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että kiire olisi johtunut hankintayksiköstä riippumattomasta ja ennalta arvaamattomasta syystä. Hankintayksikön menettelyssä on ollut kyse viivytystä hankinnan toteuttamisessa. Vaikka hankintayksikkö olisi vasta kesän 2022 aikana varmistunut siitä, ettei se voisi toteuttaa perintäpalveluita omana toimintana, sillä olisi silti ollut riittävästi aikaa hankintamenettelyn järjestämiseen siten, että perintäpalvelut olisi saatu käyttöön alkuvuodesta 2023. Viraston mukaan perintäpalvelut eivät myöskään ole sellaisia hyvinvointialueen järjestämisvastuun kannalta välttämättömiä palveluita, joiden olisi tullut olla toiminnassa heti vuodenvaihteessa 2023 hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa.

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin mukaan hankintayksikkö voi muun ohella valita suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä

riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi (4 kohta).

Hankintalain 40 §:n esitöiden (HE 108/2016 vp s. 133) mukaan pykälä perustuu hankintadirektiivin 32 artiklaan. Hankintalain 40 §:n 1 momentin esitöiden (HE 108/2016 vp s. 133) mukaan laissa esitetyt suorahankinnan edellytykset ovat tyhjentyviä. Koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan esitöiden (HE 108/2016 vp s. 135) mukaan kiireen tulee ensinnäkin johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei voi olla peruste suorahankinnan tekemiseen. Perusteen on lisäksi oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoida. Säännöksen tarkoittamaksi kiireeksi ei siten voida katsoa hankintayksikön viivyttelyä hankinnan toteuttamisessa. Edellytyksenä suorahankinnan tekemiselle on lisäksi, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. Säännöksen vetoavan hankintayksikön on kyettävä näyttämään toteen poikkeamisperusteen soveltumisen edellytysten täyttyminen.

5.2 Asian arviointi

Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikön on pääsääntöisesti kilpailutettava julkiset hankintansa. Hankintalain esitöissä on edellä todetulla tavalla todettu, että kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeuksen muodostavan suorahankinnan käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti. Suorahankinnan suorittaneen hankintayksikön on esitettävä selvitystä käyttöedellytysten täyttymisestä.

Hankintayksikkö on markkinaoikeudelle esittämässään selvityksessä yksilöinyt tekemänsä suorahankinnan perusteeksi hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun syyn eli sen, että sopimuksen tekeminen on ollut ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja ole voitu noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikön ja sen toiminnan käynnistämistä valmistelleen elimen on tullut olla hyvissä ajoin tietoisia lainsäädäntömuutoksesta, jonka perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on siirtynyt hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen aiheuttaen tarpeen erilaisten palveluiden kuten muun ohella perintäpalveluiden hankinnalle.

Hankintayksikkö on markkinaoikeudelle toimittamassaan selvityksessä esittänyt, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueella sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevat valmistelut on aloitettu ensimmäisten lakien tultua voimaan 1.7.2021. Taloushallinnon valmistelu on puolestaan käynnistynyt hankintayksikön esittämän selvityksen perusteella 1.12.2021 projektipäällikön aloitettua tehtävässään. Taloushallinnon valmistelu on ollut kokonaisuus, jossa on ollut useita toisiinsa sidoksissa olevia projekteja, jotka on hankintayksikön mukaan tulleet toteuttaa määrättyssä järjestyksessä.

Hankintayksikkö on markkinaoikeudelle toimittamassaan selvityksessä edelleen esittänyt, että vuoden 2021 loppupuolella on ryhdytty toteuttamaan selvitystä muun ohella perintäpalveluiden järjestämisen vaihtoehtoista ja että taloushallinnon projektien valmisteluja on jatkettu kevään 2022 aikana.

Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikkö on omalla toiminnallaan voinut vaikuttaa perintäpalveluiden järjestämiseksi tarvittavan selvityksen hankkimiseen ja projektien valmistumisen aikatauluun, vaikka taloushallinnon valmistelussa on ollut hankintayksikön mukaan kyse laajasta kokonaisuudesta. Myös perintäpalveluiden järjestämisen tapa on ollut hankintayksikön omassa harkintavallassa. Vaikka hankintayksikkö on esittämänsä mukaan saanut vasta kesällä 2022 varmuuden siitä, että sille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun myötä kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyvissä toiminnoissa ei tule olemaan riittävää asiantuntemusta perintäpalveluiden toteuttamiseksi omana työnä, tästä seuranneen kiireen ei voida katsoa aiheutuneen hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä. Kysymys ei ole ollut sellaisesta hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetusta äärimmäisestä kiireestä, joka olisi ollut äkillinen ja jota hankintayksikkö ei olisi voinut kohtuudella ennakoita.

Esitetyn selvityksen perusteella markkinaoikeus katsoo, etteivät hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädetty edellytykset ole täyttyneet asiassa. Hankintayksikkö ei ole myöskään esittänyt, että sillä olisi ollut muutakaan hankintalaissa säädettyä perustetta suorahankinnan tekemiseen.

6. Johtopäätös

Edellä mainituilla perusteilla hankintayksikkö on menetellyt hankinnassaan hankintasäännösten vastaisesti, kun se on tehnyt 11.10.2022 tekemäänsä päätökseen § 285 perustuvan sopimuksen perintäpalveluiden hankinnasta Revire Perintä Oy:ltä hankintaa kilpailuttamatta. Asiassa on näin ollen harkittava hankintalaissa säädettyjen seuraamusten määräämistä.

Seuraamusten määrääminen

Hankintalain 159 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston 141 §:ssä tarkoitetusta esityksestä:

- 1) määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen;
- 2) määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun;
- 3) määrätä sopimuskauden lyhennettäväksi;
- 4) kumota hankintapäätöksen.

Hankintalain 159 §:n 2 momentin mukaan tehottomuusseuraamuksen määräämiseen sovelletaan, mitä hankintalain 156 §:n 4 momentissa säädetään. 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.

Hankintalain 160 §:n 2 momentin mukaan määrätessään mainitussa laissa tarkoitetuista seuraamuksista markkinaoikeuden on otettava huomioon, että seuraamusten yhteisvaikutus ei saa muodostua hankintayksikön tai sen sopimuspuolen kannalta kohtuuttomaksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vaatinut, että markkinaoikeus määrää hankintasopimuksen sopimuskauden päättymään kuuden kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä lukien.

Hankintayksikkö on esittänyt, että vaatimus sopimuskauden päättämisestä kuuden kuukauden kuluttua tuomioistuimen päätöksen lainvoimaiseksi tulosta on perintäpalveluiden jatkuvuuden varmistamisen kannalta kohtuuton ja se tulisi muuttaa 12 kuukauteen. Hankintayksikkö on myös esittänyt, että perintäpalveluiden kilpailuttamiseen kuluu noin 16–18 kuukautta, josta hankinnan aktiiviseen suunnitteluun kuluu 3–4 kuukautta, aktiiviseen markkinakartoitus- ja markkinavuoropuheluvaiheeseen 3 kuukautta, hankinta-asiakirjojen laadinta- ja kommentointivaiheeseen 3–4 kuukautta sekä hankintamenettelyyn varattavaan ajanjaksoon tarjouspyynnön julkaisemisesta lainvoimaiseen hankintapäätökseen 3 kuukautta. Lisäksi perintäpalveluiden jalkauttamiseen kuluu hankintayksikön kokoisessa organisaatiossa noin 4 kuukautta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt, että hankintayksikön esittämät arviot kilpailutusprosessin kestosta ovat huomattavan pitkiä. Hankinnan suunnittelu- ja valmisteluvaihe on mahdollista tehdä huolellisesti lyhyemmässäkin aikataulussa. Hankintayksiköllä on voimassa olevan sopimuksen myötä tietoa, jota se voi hyödyntää myös tulevassa kilpailutusprosessissa muun ohella hankinnan kohteen ja sisällön sekä keskeisten sopimusehtojen määrittelyssä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on lisäksi esittänyt, että perintäpalveluiden hankinnassa ei ole kysymys sellaisesta monimutkaisesta hankintakokonaisuudesta, jonka kilpailutusprosessi veisi huomattavasti aikaa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan perintäpalvelut on mahdollista kilpailuttaa kuuden kuukauden aikana hankintasäännöksiä noudattaen.

Hankintayksikkö on edellä todetusti esittänyt tarvitsevansa vähintään 12 kuukautta kilpailutuksen järjestämiseen. Markkinaoikeus arvioi kuitenkin, että hankinnan kohteena olevat perintäpalvelut voidaan kilpailuttaa hankintasäännösten mukaisesti ja toteuttaa niiden käyttöönotto tätä jonkin verran nopeammassa aikataulussa.

Markkinaoikeus katsoo, että riittävänä aikana uuden kilpailutuksen järjestämiselle on pidettävä kahdeksaa kuukautta ja määrää näin ollen Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluehallituksen 11.10.2022 tekemään päätökseen § 285 perustuvan sopimuksen sopimuskauden lyhennettäväksi siten, että se päättyy kahdeksan kuukauden kuluttua tämän markkinaoikeuden päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Tällä markkinaoikeuden päätöksellä ei kuitenkaan estetä sopimuksen irtisanomista sopimusehtojen mukaisesti ennen sopimuksen päättymisen ajankohtaa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on lisäksi vaatinut, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna 1.000 euroa.

Kun otetaan huomioon, että kilpailuttamatta jätetty hankintasopimus on ollut voimassa 21.2.2023 alkaen, markkinaoikeus katsoo, että asiassa on syytä lisäksi määrätä hankintayksikkö maksamaan valtiolle seuraamusmaksu. Markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna Kilpailu- ja kuluttajaviraston vaatiman määrän.

Lopputulos

Markkinaoikeus hylkää Sarastia Oy:n ja Revire Perintä Oy:n vaatimuksen esityksen tutkimatta jättämisestä.

Markkinaoikeus määrää Varsinais-Suomen hyvinvointialueen ja Suomen Kuntaperintä Oy:n (nykyisin Revire Perintä Oy) välillä 21.2.2023 allekirjoitetun sopimuksen, joka on koskenut perintäpalveluita, sopimuskauden päättymään kahdeksan kuukauden kuluttua tämän markkinaoikeuden päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Markkinaoikeus määrää Varsinais-Suomen hyvinvointialueen maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna 1.000 euroa.

Muutoksenhaku

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 165 §:n mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Kuitenkin päätökseen, jolla markkinaoikeus on määrännyt hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun, saa hakea muutosta valituslupaa pyytämättä valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 168 §:n 1 momentin nojalla markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Markkinaoikeuden päätös hyvitysmaksun, tehostomusseuraamuksen, seuraamusmaksun ja sopimuskauden lyhentämisen määräämisestä voidaan kuitenkin panna täytäntöön vasta, kun päätös on lainvoimainen.

Valitusosoitus on liitteenä.

Puheenjohtaja

Pasi Yli-Ikkela

Asian ovat yksimielisesti ratkaisseet markkinaoikeustuomarit Pasi Yli-Ikkela, Liisa Kauramäki ja Mika Kuuppo.

Tämä asiakirja on sähköisesti varmennettu tuomioistuimen asiantuntijajärjestelmässä.

Jakelu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto; maksutta
Varsinais-Suomen hyvinvointialue; maksutta
Sarastia Oy; maksutta
Revire Perintä Oy; maksutta

Ilmoitus

Oikeusrekisterikeskus