



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Viola Haveri

# Kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköaseman määräytyminen

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Pro Gradu tutkielma  
Julkisoikeus

Vaasa 2025

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Viola Haveri		
<b>Tutkielman nimi:</b>	<b>Kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköaseman määräytyminen:</b>		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kristian Siikavirta		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2025	<b>Sivumäärä:</b>	80

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkielmassa tarkastellaan kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden asemaa julkisia hankintoja koskevan sääntelyn näkökulmasta sen perusteella, milloin yhtiö katsotaan hankintalain mukaiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi. Tutkielma perustuu oikeusdogmaattiseen menetelmään ja hyödyntää sekä kansallista että Euroopan unionin oikeuskäytäntöä. Tavoitteena on selvittää hankintayksikköaseman oikeudellista määritelmää ja auttaa kuntia noudattamaan hankintalainsäädäntöä johdonmukaisesti ja lainmukaisesti. Tulkitsemalla oikeuslähteitä selvitetään, millä edellytyksillä kunnan omistama kiinteistöyhtiö katsotaan hankintalain mukaiseksi hankintayksiköksi.

Yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttäminen on julkisoikeudellisen laitoksen ehto. Yleisen edun mukaisten tarpeiden olemassaoloa voidaan arvioida toiminnan luonteen, tavoitteiden ja perustamisen syiden kautta. Julkisoikeudellinen laitos ei lähtökohtaisesti ole luonteeltaan teollinen tai kaupallinen. Kaupallisen luonteen merkkeinä pidetään voiton tavoittelua, riskin kantamista ja rajoittamatonta asiakaskuntaa. Näiden perusteella toimiva kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö ei todennäköisesti kuulu hankintalain piiriin. Kilpailluilla markkinoilla toimivat ja voittoa tavoittelevat kiinteistöyhtiöt voivat kuitenkin olla joissakin tapauksissa julkisoikeudellisia laitoksia. Määräysvallan arvioinnissa riittää, että yksi kolmesta kriteeristä – rahoitus, valvonta tai nimitysoikeus, täyttyy. Tämän vuoksi kunnan omistukseen tai päätösvaltaan liittyvät seikat voivat johtaa siihen, että kiinteistöyhtiö kuuluu hankintalainsäädännön soveltamisalaan, vaikka se muodollisesti toimisi itsenäisesti. Rahoituksen edellytys riippuu siitä, ylittääkö rahoitus puolet toiminnan rahoituksesta kyseisenä varainhoitovuonna ja siitä, onko rahoitus vastikkeetonta. Valvonnan ehdon täyttymistä on tulkittu oikeuskäytännössä niin, että hankintayksiköllä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa yksikön päätöksiin. Hallituksen jäsenten enemmistön nimeämisoikeus muodostaa vahvan määräysvaltasuhteen.

Kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön hankintayksikköasema määräytyy kolmiosaisen arvioinnin kautta: toiminnan tarkoituksen yleisen edun mukaisuuden, ei-kaupallisen luonteen ja institutionaalisen riippuvuuden perusteella. Johtopäätöksissä esitetään lopputulema: hankintayksikköasema ei määräydy yhtiömuodon tai pelkästään muodollisten seikkojen perusteella, vaan ratkaisevaa on toiminnan tosiasiallinen luonne. Yhtiön määrittäminen hankintayksiköksi edellyttää tapauskohtaista kokonaisarviota, joka voi perustua sen rooliin kunnallisten palvelujen tuottamisessa tai kunnan strategisten tavoitteiden edistämisessä. Erityisesti haasteita aiheuttaa yleisen edun sekä kaupallisen luonteen oikeuskäytännön monitulkintaisuus.

---

**AVAINSANAT:** julkiset hankinnat, hankintayksikkö, julkisoikeus, julkisoikeudellinen laitos, kunta, kiinteistöyhtiö

## Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Julkiset hankinnat ja hankintayksiköt	5
1.2	Tutkimuskysymykset ja tutkielman rajaus	8
1.3	Tutkimusmenetelmät	9
1.4	Tutkielman rakenne	12
2	Julkisoikeudellinen laitos	15
2.1	Oikeushenkilöllisyys ja toiminnan organisointi	18
2.2	Yleisen edun mukaiset tehtävät	21
2.2.1	Toiminnan luonne ja tavoitteet	22
2.2.2	Perustamisen syyt	28
3	Teollinen ja kaupallinen luonne	32
3.1	Voiton tavoittelu	34
3.2	Kilpailun luonne	37
3.3	Toiminnan riskien kantaminen	40
4	Hankintayksiköiden määräysvalta	47
4.1	Rahoitus	49
4.1.1	Rahoituksen vastikkeettomuus	49
4.1.2	Rahoituksen toteuttamistapa	52
4.1.3	Yli puolet rahoituksesta	58
4.2	Valvonta	61
4.2.1	Käytännön tarkastusmahdollisuudet	61
4.2.2	Päätöksenteon itsenäisyys	64
4.2.3	Valvonnan toteuttamistapa	65
4.3	Nimitysoikeus	67
5	Johtopäätökset	69
	Lähteet	77
	Virallislähteet	79
	Oikeuskäytäntö	79

## Kuviot

Kuva 1. Kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköasemaa kuvaava kuvio 74

## Lyhenteet

hankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU
hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
HE	Hallituksen esitys
EU	Euroopan unioni
MAO	Markkinaoikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus

Tässä tutkielmassa tekoälyä (ChatGPT 4) on hyödynnetty seuraavalla tavalla: Lauserakenteiden tarkastamisessa sekä kielenhuollossa.

# 1 Johdanto

## 1.1 Julkiset hankinnat ja hankintayksiköt

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, jäljempänä hankintalaki, velvoittaa hankintayksiköitä kilpailuttamaan hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa hankintalain vaatimalla tavalla (1397/2016, 1 §). Julkisella hankinnalla tarkoitetaan hankintalain säätelemää menettelyä, jossa hankintayksikkö hankkii tarpeidensa mukaisia palveluita, tavaroita tai rakennusurakoita.<sup>1</sup> Hankintalaki erottaa hankintayksiköiden tekemät hankintaprosessit yksityisoikeudellisten yritysten tai yhteisöjen tekemistä hankinnoista erityisillä vaatimuksillaan. Säätelyn tavoitteena on muun muassa tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden ja innovatiivisten sekä kestävien hankintojen tekemistä tarjoten yrityksille ja muille yhteisöille tasapuoliset mahdollisuudet osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin (Hankintalaki, 2 §). Julkisten varojen käyttöä tehostetaan muun muassa lisäämällä kilpailua ja avaamalla julkisten hankintojen sisämarkkinat eurooppalaisille yrityksille.<sup>2</sup>

Kansallisen lainsäädännön lisäksi hankintoja säädelään Euroopan unionin lainsäädännöllä. Nykyinen hankintalaki panee täytäntöön julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU, jäljempänä hankintadirektiivin. Hankintadirektiivi asettaa yhteiset säännöt, joita sovitamalla yhteen kansallisten hankintamenettelyjen kanssa varmistetaan, että yhteisiä periaatteita noudatetaan ja julkiset hankinnat avataan kilpailulle.<sup>3</sup> Julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle ja yhteisten sääntöjen noudattaminen edellyttävät, että hankintayksiköt toimivat hankintadirektiivin asettamien velvoitteiden mukaisesti. Hankintayksikköä koskevien Euroopan unionin hankintadirektiivien tarkoituksena on muun muassa estää hankintaviranomaisia suosimasta tarjousten tekijöitä, valtion rahoittamia tai sen määräysvallassa olevia toimijoita muista syistä, kuin taloudellisten perusteiden

---

<sup>1</sup> Voutilaine & Määttä, 2023, s.19

<sup>2</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.19

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2014/24/EU

pohjalta.<sup>4</sup> Suosimisen estäminen direktiivein mahdollistaa Euroopan unionin sisäisten markkinoiden toimivuuden.

Hankintayksikkö ja sen asema on määritelty niin eurooppalaisessa kuin kansallisessakin lainsäädännössä. Hankintayksiköitä hankintalain 5 § mukaan ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset. Julkisoikeudelliset laitokset ovat hankintayksiköinä velvoitettuja kilpailuttamaan hankintansa. Kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö ei voi olla hankintayksikkö, ellei se täytä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää tai saa rahoitusta hankintoihinsa. Ongelmallista hankintayksikköaseman määrittelyssä on se, että julkisoikeudellista laitosta koskeva säännös on yksi eniten tulkintaratkaisuja tuottaneista hankintanormeista.<sup>5</sup> Näin ollen kuntaomisteisen yhtiöiden voi olla haastavaa selvittää, kuuluvatko niiden hankinnat hankintalain soveltamisalaan.

Suomessa kunnat voivat perustaa erilaisia yhtiöitä, kuten kiinteistöyhtiöitä, tukemaan omia toimintojaan tai edistämään alueensa elinkeinoelämää. Yhtiöittämisellä tarkoitetaan prosessia, jossa kunnan, kuntayhtymän tai kunnallisen liikelaitoksen toiminta siirretään organisoitavaksi osakeyhtiömuotoisesti.<sup>6</sup> Kunta voi esimerkiksi omistaa toimitiloja, vuokrakiinteistöjä tai muuta rakennettua omaisuutta yhtiömuodossa. Tällöin puhutaan usein kunnallisista kiinteistöyhtiöistä. Kuntien omistamien yhtiöiden lisääntyminen palvelutuotannossa selittyy sekä lainsäädäntöön perustuvalla velvollisuudella yhtiöittää tietyt toiminnot että pyrkimyksellä parantaa toiminnan tehokkuutta.<sup>7</sup>

Ajankohtaiseksi tutkielman aiheen tekee se, että julkinen sektori, erityisesti kunnat ja kuntayhtymät, ovat viime vuosina lisääntyvässä määrin yhtiöittäneet toimintojaan. Tulkintaongelmia aiheuttaa paitsi määritelmien yleisluonteisuus, myös se, että julkisen ja

---

<sup>4</sup> Pekkala & muut 2022 s.99.

<sup>5</sup> Kuoppamäki (2018) s.45

<sup>6</sup> Ruohonen & muut, 2021, s.19

<sup>7</sup> Ruohonen & muut, 2021, s.1

yksityisen toiminnan välinen raja on hämärtyneet viime vuosina liikelaitostamisen, yhtiöittämissä, yksityistämisen sekä erilaisten julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuotojen seurauksena.<sup>8</sup> Yhtiöittämissä myötä myös muut kuin kunnat, kuten julkisten tahojen omistamat yhtiöt, osallistuvat julkisten hankintojen toteuttamiseen, jolloin yhtiöiden hankinnoilla on merkittävä vaikutus julkisten varojen käyttöön. Euroopan komissio on lisäksi vaatinut Suomea ryhtymään toimenpiteisiin kuntien ja kuntayhtymien taloudellisen toiminnan yhtiöittämissä.<sup>9</sup>

Julkisia hankintoja tehdään Suomessa vuosittain palveluiden ja tavaroiden osalta noin 37,6 mrd. euron edestä.<sup>10</sup> Tämä tekee niistä merkittävän osan valtion taloutta, mikä nostaa julkiset hankinnat käsittelyyn säästötoimia tehtäessä. Hankintayksiköiltä odotetaan kestäväää julkisten varojen käyttöä ja taloudellisuutta, joka on huomioitava esimerkiksi tarjouskilpailun toteuttamisessa.<sup>11</sup> Hallinnollisesti raskaisiin prosesseihin tulee varata resursseja, joten lainsäädännön mukaisia hankintoja tekevistä tahoista tulee olla perillä. Hallituksen esityksessä hankintalaiksi tavoitellaan hankintayksiköiltä strategista suunnittelua muun muassa hankintojen toteuttamisen ja yksityiskohtien osalta.<sup>12</sup> Strategiseen suunnitteluun kuuluu hankintayksiköiden nimeäminen.

Julkisoikeudellisen laitoksen hankintayksikön asema on määritelty sekä Euroopan unionin lainsäädännössä että kansallisessa lainsäädännössä melko suppeasti. Oikeuskäytäntö tarjoaa lain tulkinnan kannalta oleellista tietoa, joka täyttää lain avoimeksi jättämiä kysymyksiä. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut ohjaavat kansallisia tuomioistuinta ja asettavat siten tulkintalinjoja. Julkiset hankinnat kiinnittyvät myös kilpailuoikeuteen sekä sopimusoikeuteen, sillä hankinnoista tehdään hankintasopimukset ja kilpailuoikeudellisen säätelyn avulla turvataan kilpailun ja markkinoiden toimivuus, jotta julkiset hankinnat eivät aiheuta markkinahäiriöitä.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Kuoppamäki, 2018, s.45

<sup>9</sup> HE 40/2013 vp. s.33

<sup>10</sup> Valtiokonttori.fi

<sup>11</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.25

<sup>12</sup> HE 108/2016

<sup>13</sup> Voutilainen & Määttä, 2023, s.49

Tutkielmassa syvennytään tutkimaan kiinteistöosaakeyhtiöiden hankintayksikköasemaa eli sitä, milloin kiinteistöosaakeyhtiö on julkisoikeudellinen laitos. Kiinteistöosaakeyhtiöt ovat yhtiöitä, joiden toiminnan tarkoitus koostuu yhden tai useamman kiinteistön ja niillä olevien rakennusten omistamisesta, eivätkä ne yleensä harjoita varsinaista muuta liike- tai elinkeinotoimintaa.<sup>14</sup> Lainsäädännössä kiinteistöyhtiöitä kohdellaan muiden yhtiöiden tavoin. Vaikka kiinteistöyhtiöistä löytyy rajatapauksia, joiden toiminnassa saattaa olla teollisia piirteitä, keskitytään tässä tutkielmassa yhtiöihin, jotka toimivat kaupallisessa ympäristössä.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkielman rajaus

Tutkielman pääkysymys on, miten kuntien omistamien kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköasema määräytyy. Pääkysymystä lähestytään seuraavien alakysymysten avulla:

- Mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että kunnan omistama kiinteistöyhtiö katsotaan hankintalain mukaiseksi hankintayksiköksi?
- Miten kunnan omistamien kiinteistöyhtiöiden toiminta vaikuttaa niiden asemaan hankintayksikköinä?
- Millaisia oikeudellisia haasteita liittyy kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköaseman arviointiin ja soveltamiseen?

Tutkielmassa keskitytään kuntaomisteisiin yhtiöihin, joten valtion omistamat julkisoikeudelliset laitokset rajautuvat sen ulkopuolelle. Kuntien yhtiöittämisessä yleisin käytetty muoto on osakeyhtiö. Tämä seikka huomioidaan, mutta yhtiömuodon rajaaminen ei ole silti tutkielman kannalta tarkoituksenmukaista, sillä hankintalainsäädäntö ei ota suoraan kantaa julkisoikeudellisen laitoksen kohdalla toiminnan organisoimismuotoon.<sup>15</sup> Säätiöt ja yhdistykset rajautuvat tutkielman ulkopuolelle. Tutkielmassa käsitellään silti säätiöitä ja yhdistyksiä koskevaa oikeuskäytäntöä silloin, kun niitä koskevassa oikeuskäytännössä esiintyy tulkintoja, jotka ovat merkityksellisiä myös kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön

---

<sup>14</sup> Kasso (2014) s.1

<sup>15</sup> Kuoppamäki, 2018, s.45

kohdalla. Kiinteistöyhtiöiden asemaa arvioidaan hankintalain puitteissa, mutta erityislainsäädäntö eli laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) rajataan tutkielman ulkopuolelle.

Tutkielman tarkoituksena on tunnistaa keskeiset oikeudelliset edellytykset ja kriteerit, joiden perusteella kuntaomisteiset kiinteistöyhtiöt katsotaan hankintayksiköiksi, sekä selvittää, millaisia oikeudellisia haasteita ilmenee sovellettaessa näihin hankintalakia. Oikeudellista määritelmää rakentamalla luodaan syvälinen analyysi siitä, millä perusteilla julkisoikeudellisten yhteisöjen omistamat kiinteistöyhtiöt määritellään hankintayksiköiksi, selventäen oikeudellista asemaa. Oikeudelliset haasteet tunnistetaan ja tuodaan esille mahdolliset oikeudelliset epäselvyydet, jotka voivat liittyä hankintayksikköaseman määrittelyyn, mikä voi auttaa lainsäätäjiä ja käytännön toimijoita ratkaisemaan ongelmia.

Syvällisen analyysin avulla pyritään määrittelemään yhtiöiden organisaatorakenteen ja toiminnan vaikutuksia hankintayksikön asemaa arvioitaessa. Aihe on tärkeä ja merkityksellinen, sillä yhtiöiden oikeudellisen aseman selventäminen auttaa kuntakonserneja ja niiden omistamia yhtiöitä ymmärtämään hankintalain vaatimuksia ja soveltamista, jolloin hankintaprosessit voidaan toteuttaa lainmukaisesti. Epäselvyydet hankintayksikköaseman määrittelyssä voivat johtaa toimintaan, joka rikkoo hankintalain mukaisia vaatimuksia.

### **1.3 Tutkimusmenetelmät**

Tutkielmassa tutkitaan lainopillisella menetelmällä, miten kuntien omistamien kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköasema määräytyy. Lainopin tehtävä eli tiedonintressi on tutkia sitä, mitä oikeus on ja miten se tulee todennäköisesti toteutumaan.<sup>16</sup> Tutkielmassa pyritään selvittämään, mitä hankintayksikön määritelmä pitää sisällään ja miten sitä voidaan soveltaa kuntaomisteisiin kiinteistöyhtiöihin. Lainopillisessa tutkielmassa selvitetään voimassa olevan oikeuden sisältöä sekä säännösten välisiä suhteita oikeuslähteiden

---

<sup>16</sup> Kolehmainen, 2015, s.2

avulla.<sup>17</sup> Tutkielmassa käytettäviä oikeuslähteitä ovat lainsäädäntö, lainvalmisteluaineistot, viranomaislähteet, oikeuskirjallisuus ja korkeimman hallinto-oikeuden, markkinaoikeuden sekä Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset. Oikeuslähteitä vertailemalla, tulkitsemalla ja systematisoimalla pyritään tunnistamaan keskeiset oikeudelliset edellytykset ja kriteerit, joiden perusteella kuntakonserniomisteiset kiinteistöyhtiöt tulkitaan hankintayksiköiksi.

Lainopillisen eli oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän tehtävä on systematisoida, tulkita ja vertailla oikeuslähteitä.<sup>18</sup> Jotta oikeuslähteitä voidaan tulkita ja vertailla oikein, täytyy tiedostaa niiden velvoittavuuden taso. Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tulee huomata erilaisten ratkaisuperusteiden velvoittavuus eli se, mikä merkitys ja painoarvo oikeuslähteelle on annettu.<sup>19</sup> Oikeuslähteet voidaan jakaa vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>20</sup> Tutkielmassa vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä on lainsäädäntö, kun taas heikosti velvoittavia oikeuslähteitä oikeuskäytäntö, lainvalmisteluaineistot ja viranomaispäätökset. Sallittuja oikeuslähteitä, kuten oikeuskirjallisuutta käytetään vahvasti ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden täydentämiseksi.

Systemaattisessa tulkinnassa tarkastellaan säännöstä osana laajempaa kokonaisuutta ja pyritään tulkitsemaan samantyyppisiä asioita koskevia säännöksiä johdonmukaisesti.<sup>21</sup> Euroopan unionin lainsäädäntöä ja jäsenmaiden kansallista lainsäädäntöä on pyritty harmonisoimaan, mutta eri oikeusjärjestysten eroavaisuudet aiheuttavat ajoittain tulkintavaikeuksia. Systemaattisen tulkinnan avulla pystytään luomaan oikeuslähteistä kokonaisuus, kriittistä otetta silti unohtamatta. Normihierarkia asettaa oikeuslähteet portaittain niiden etusijaisuuden perusteella. Hankintalainsäädännössä on huomioitava Euroo-

---

<sup>17</sup> Nykänen, 2019, s.43

<sup>18</sup> Kolehmainen, 2015, s.2

<sup>19</sup> Määttä & muut, 2012, s.8

<sup>20</sup> Kolehmainen, 2015, s.9

<sup>21</sup> Määttä & muut, 2012, s.11

pan unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden yhtymäkohdat. Euroopan unionin oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden, joten Euroopan unionin lainsäädäntö on tutkielman ensisijainen ja korkein oikeuslähde. Euroopan unionin etusijaisuus koskee myös myöhemmin voimaan tullutta kansallista oikeutta.<sup>22</sup>

Euroopan unionin oikeudessa sovelletaan teleologista eli toiminnallista tulkintaa. Teleologisella tulkinnalla tarkoitetaan oikeudellisen lausekkeen tai säädöksen tulkintaa sen päämäärän ja tavoitteen perusteella.<sup>23</sup> Toiminnallinen tulkinta on Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä käytetty tulkintatapa erityisesti hankintayksikköaseman arvioinnissa, koska se palvelee parhaiten hankintadirektiivin tavoitteita, kuten kilpailun edistämistä, syrjimättömyyttä ja julkisten varojen tehokasta käyttöä. Teleologisessa tulkinnassa sen sijaan, että tulkinta perustuisi pelkästään sanamuotoon tai säädöksen rakenteeseen, keskitytään siihen, mitä tarkoitusta säädöksellä tavoitellaan.

Teleologinen tulkinta voi ohittaa jopa sanamuodon tai säädöksen lainsäädäntöhistorian, jos se ei tue tavoitteen toteutumista.<sup>24</sup> Juha Raition mukaan tulkinnoissa painottuvat usein niin sanotut tavoiteperiaatteet eli protonormit, jotka ohjaavat oikeudellista ajattelua kohti toivottua päämäärää. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi hankintadirektiivin soveltamisessa tuomioistuimien ei jää pelkästään kiinni siihen, miltä hankintayksikön oikeudellinen muoto näyttää, vaan arvioi, edistääkö tietty tulkinta Euroopan unionin oikeuden tavoitteita.

Koska monet hankintamenettelyjä, hankintalainsäädännön soveltamisalaa sekä tarjous-ten käsittelyä koskevat yksityiskohtaiset oikeusohjeet perustuvat hankintalain sijasta unionin ja kotimaisten tuomioistuinten ratkaisuihin<sup>25</sup>, tutkielman tavoitteena on täydentää lainkohtia hankintayksikön määritelmästä kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden

---

<sup>22</sup> Ojanen, 2013, s.90

<sup>23</sup> Raitio, 2013, s.216

<sup>24</sup> Raitio, 2013, s.216

<sup>25</sup> HE 108/2016 vp. s.84

kohdalla Euroopan unionin ja kansallista oikeuskäytäntöä systematisoimalla ja tulkitsemalla. Hankintadirektiivissä todetaan, että direktiivin soveltaminen eri toimijoihin tulisi säilyttää ennallaan ja sen vuoksi olisi perusteltua nojautua Euroopan unionin tuomioistuimen omaksumiin määritelmiin sekä täydentää niitä tietyillä oikeuskäytännössä annetuilla täsmennyksillä, jotka selventävät, miten määritelmät tulee ymmärtää, kuitenkin muuttamatta oikeuskäytännön mukaisesti muodostuneita käsitteitä.<sup>26</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön määritelmien ja täsmennyksien perusteella siis tulkitaan hankintadirektiivin tulkinnanvaraisia kohtia, jotta hankintayksikköaseman määrittämisen ehdot tunnustetaan.

Eritasoisia oikeuslähteitä systematisoimalla ja tulkitsemalla pyritään rakentamaan kokonaiskuva hankintayksikön määritelmästä. Koska hankintalaki on julkisoikeuden ja yksityisoikeuden yhtymäkohdassa, tulee tulkinnassa huomioida kummankin oikeudenalan erityispiirteitä.<sup>27</sup> Tutkielmassa pyritään löytämään oikeuslähteitä tutkimalla säännönmukaisuuksia hankintalainsäädännön julkisoikeudellisen laitoksen määritelmästä. Yhdistelemällä oikeuslähteitä tavoitellaan kokonaiskuvan rakentamista hankintayksikön asemasta. Määritelmän kannalta merkityksellisimpien tekijöiden avulla pyritään löytämään keskeisimmät ehdot, jotka tekevät kuntaomisteisesta kiinteistöyhtiöstä julkisoikeudellisen laitoksen.

#### **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielman rakenne noudattaa julkisoikeudellisten laitosten määrittelyä koskevien ehtojen systematiikkaa, kuten ne on esitetty kansallisessa hankintalaissa ja siihen perustuvassa Euroopan unionin hankintadirektiivissä. Kullakin pääluvulla on oma temaattinen painotuksensa, jossa analyysi etenee normilähteiden tulkinnasta kohti oikeuskäytännön kautta muodostettuja systematisointeja.

---

<sup>26</sup> Neuvoston direktiivi 93/36/ETY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 1993, julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimustentekomenettelyjen yhteensovittamisesta

<sup>27</sup> Voutilainen & Määttä (2023) s.52

Ensimmäisessä pääluvussa tarkastellaan kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden oikeushenkilöllistä asemaa ja yleisen edun mukaista toimintaa. Tulkintaehdon sisältöä lähestytään systemaattisesti analysoimalla toiminnan luonnetta, sille ominaisia piirteitä sekä perustamisen motiiveja. Erityisen huomion kohteena on, kuinka yleisen edun käsite näyttäytyy kunnallisena intressinä ja miten se vaikuttaa osana julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkistöä.

Toisessa pääluvussa tarkastelun kohteena ovat teollisen tai kaupallisen luonteen käsitteet. Luvussa eritellään ne kriteerit, joiden avulla voidaan arvioida, onko kiinteistöyhtiön toiminta luonteeltaan sellaista, joka estää sen katsomista julkisoikeudelliseksi laitokseksi. Tutkielmassa keskitytään erityisesti voitontavoittelun motiivin, kilpailullisen markkina-toiminnan sekä riskinkannon merkityksen oikeudelliseen arviointiin. Lain tulkintaa täydennetään erityisesti oikeustapauksilla, joissa kiinteistöyhtiöiden asemaa on arvioitu näiden elementtien perusteella.

Kolmas pääluku käsittelee direktiivin ja hankintalain kolmatta edellytystä, joka liittyy julkisoikeudellisen laitoksen rahoitukseen, valvontaan ja nimitysoikeuteen. Rahoituksen osalta analyysi jakautuu rahoituksen vastikkeettomuuden arviointiin, sen käytännön toteuttamistapoihin sekä sen tarkasteluun, missä määrin julkista rahoitusta on katsottava enemmistörahoitukseksi. Valvontaedellytystä lähestytään hallinnollisten tarkastusmekanismien ja päätöksenteon autonomian näkökulmasta. Nimitysoikeuden osalta tarkastellaan, millä edellytyksillä hankintayksikkö voi katsoa käyttävänsä määräävää vaikutusvaltaa oikeushenkilön hallinto- tai johtorakenteessa.

Tutkielman viimeinen luku esittää kokonaisvaltaiset johtopäätökset tarkastelusta. Johtopäätöksissä yhdistetään säädöstekstien, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella muodostetut havainnot ja arvioidaan niiden normatiivista ja käytännöllistä merkitystä. Tarkastelun tuloksena muodostetaan synteesi kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden aseman määrittelyssä esiintyvistä oikeudellisista ongelmakohdista ja tulkintavaihto-

ehdoista. Käytännön suositusten avulla autetaan kuntia ja niiden omistamia kiinteistöyhtiöitä ymmärtämään hankintalain vaatimuksia ja soveltamista julkisoikeudellisen lainmäärityksen näkökulmasta, jolloin hankintaprosessit voidaan toteuttaa lainmukaisesti. Luvussa esitetään myös ehdotuksia jatkotutkimuksen suuntaviivoiksi, joilla voitaisiin selkeyttää nykyisen sääntelyn soveltamisalaa ja parantaa oikeudellista ennakoitavuutta kuntaomisteisten yhtiöiden hankintavelvoitteiden määrittelyssä.

## 2 Julkisoikeudellinen laitos

Kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö ei voi olla hankintayksikkö, ellei se täytä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää tai saa rahoitusta hankintoihinsa. Julkisoikeudellinen laitos määritellään hankintalain mukaiseksi hankintayksiköksi ja on siten velvoitettu kilpailutamaan hankintansa (5 §). Hankintalain 5 § määrittelee julkisoikeudelliseksi laitokseksi oikeushenkilön, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole kaupallista tai teollista luonnetta ja, joka on riippuvainen hankintayksiköstä. Kansallinen hankintalaki panee täytäntöön Euroopan unionin hankintadirektiivin.

Julkisoikeudellisen laitoksen ensimmäisen osan edellytyksien tulee täytyä samanaikaisesti.<sup>28</sup> Yksikön tulee samaan aikaan tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita, olla oikeushenkilö sekä luonteeltaan ei-kaupallinen ja -teollinen, jotta sitä voitaisiin pitää julkisoikeudellisena laitoksena. Ratkaisevaa määritelmän täyttymisen kannalta on yksikön harjoittaman toiminnan luonne sekä se, onko julkishallinnolla määräävä asema toiminnassa.<sup>29</sup> Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän viimeinen kohta koskee julkisen toimijan määräysvaltaa kyseessä olevaan yksikköön rahoituksen, valvonnan ja nimitysoikeuden kautta. Tähän syvennyttään tarkemmin luvussa 4.

Hankintadirektiivissä todetaan, että direktiivin henkilöllinen soveltamisala tulisi säilyttää muuttumattomana, ja olisi tarkoituksenmukaista pitäytyä tuomioistuimen käyttämissä määritelmässä ja lisätä niihin eräitä asiaa koskevassa oikeuskäytännössä annettuja tarkennuksia, joiden pohjalta itse määritelmät on ymmärrettävä, muuttamatta oikeuskäytännössä kehitettyjä käsitteitä.<sup>30</sup> Yksi tärkeä osa hankintasääntelyä on määrittää, ketkä kuuluvat sen soveltamisalan piiriin eli keitä veloitteet koskevat. Tässä yhteydessä puhu-

---

<sup>28</sup> HE 108/16 vp s.84

<sup>29</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.54; Hyvönen & muut (2007) s.43

<sup>30</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti

taan direktiivin henkilöllisestä soveltamisalasta. Se tarkoittaa kaikkia niitä julkisia ja julkiseen tehtävään osallistuvia yksiköitä, jotka ovat velvollisia noudattamaan Euroopan unionin hankintasääntöjä.

Direktiivin soveltamisalaa koskevassa kohdassa todetaan, että henkilöllisen soveltamisalan tulisi säilyä muuttumattomana, mikä tarkoittaa, että direktiivin soveltamispiirissä olevien toimijoiden joukkoa ei ole tarkoitus laajentaa tai supistaa uuden sääntelyn myötä. Tämä linjaus ilmentää Euroopan unionin oikeudessa tärkeää oikeusvarmuuden periaatetta: sääntelyn tulee olla ennakoitavaa ja yhdenmukaista, eikä jo vakiintunutta tulkintakäytäntöä tule tarpeettomasti horjuttaa.<sup>31</sup> Lisäksi direktiivissä todetaan, että määrittelyssä on tarkoituksenmukaista nojautua unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, erityisesti niihin käsitteisiin ja kriteereihin, joita tuomioistuin on vuosien saatossa kehittänyt. Oikeuskäytännön merkitys on erityisen suuri siksi, että se antaa käytännön ohjeita tilanteisiin, joita ei voida yksiselitteisesti ratkaista pelkän direktiivin sanamuodon perusteella.

Direktiivi tunnustaa, että unionin tuomioistuin on antanut vuosien varrella useita tarkentavia ratkaisuja, jotka syventävät ja täsmentävät alkuperäisiä käsitteitä. Näitä tarkennuksia on tarkoitus ottaa huomioon ilman, että itse käsitteiden ydin muuttuu.<sup>32</sup> Toisin sanoen, direktiivi pyrkii yhdistämään johdonmukaisuuden ja oikeudellisen kehityksen: käsitteitä ei ole tarkoitus muuttaa, mutta niiden tulkintaa voidaan täsmentää ottamalla huomioon oikeuskäytännön antamat lisäselvitykset. Tämä lähestymistapa palvelee kahta tärkeää tavoitetta. Ensinnäkin se ylläpitää sääntelyn vakautta ja oikeudellista johdonmukaisuutta: viranomaisten ja muiden hankintayksiköiden on voitava luottaa siihen, että niiden asema ei muutu äkillisesti. Toiseksi se varmistaa, että hankintalainsäädäntö pysyy

---

<sup>31</sup> Raitio, 2020, s.204: Oikeusvarmuuden periaate on keskeinen yleinen oikeusperiaate, jonka tarkoituksena on taata oikeusjärjestyksen ennustettavuus, vakaus ja oikeudellinen hyväksyttävyyys. Se edellyttää, että kansalaiset ja oikeushenkilöt voivat perustellusti luottaa siihen, että viranomaiset ja tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat lakia yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti, ilman yllättäviä tai ristiriitaisia ratkaisuja.

<sup>32</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti

ajan tasalla ja reagoi oikeuselämän käytännön tarpeisiin, joita tuomioistuinratkaisut heijastavat.

Julkisoikeudellisen laitoksen asema ratkaistaan erikseen jokaisessa tapauksessa asian relevanttien erityispiirteiden nojalla.<sup>33</sup> Vaikka hankintadirektiivissä on listaus julkisoikeudellisista laitoksista, arvioidaan asiaa siitä huolimatta kyseessä olevan yksikön toimintaan syventymällä. Unionin tuomioistuimen ratkaisussa asiassa C-526/11, *Ärztzekammer*, katsottiin, että tietyn ammattiyhdistyksen maininta hankintadirektiivin liitteessä julkisoikeudellisena laitoksena ei muodostanut kumoamatonta olettamaa siitä, että kyseinen yksikkö olisi tosiasiallisesti direktiivissä määritelty julkisoikeudellinen laitos.<sup>34</sup> Hankintadirektiivin julkisoikeudellisten laitosten listaus ei ole kattava, vaan sen luonne on suuntaa antava, joten jokaisen toimijan tulee selvittää asemansa lainsäädännössä.

Eskola ja muut nostavat esiin ongelmallisen tilanteen, joissa hankinnan toteuttava yksikkö ei pidä itseään hankintalain tarkoittamana hankintayksikkönä eikä näin ollen katso olevansa velvollinen noudattamaan lain kilpailuttamissäännöksiä. Eskolan ja muiden mukaan tällaisissa tapauksissa tilanne ratkaistaan usein siten, että asiasta valitetaan markkinaoikeuteen, ja viime kädessä asia voi edetä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, sillä Suomessa ei ole tuomioistuinten lisäksi olemassa viranomaista tai muuta tahoa, joka voisi antaa oikeudellisesti sitovia lausuntoja siitä, täyttääkö yksikkö hankintayksikön määritelmän hankintalain mukaan.<sup>35</sup> Markkinaoikeus arvioi jokaisessa hankinta-asiassa tapauskohtaisesti erikseen, onko kyseinen toimija hankintalain mukainen hankintayksikkö.

---

<sup>33</sup> HE 108/2016 vp. s.85

<sup>34</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa IVD GmbH & Co. KG v. *Ärztzekammer Westfalen-Lippe*, 12.9.2013, C-526/11

<sup>35</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.54

Laitoksen oma arvio asemasta ei tee yksiköstä hankintayksikköä. Markkinaoikeuden ratkaisussa koskien Helsingin Musiikkitalo Oy:n hankintayksikköasemaa ilmenee, että hankintayksikköasemaa arvioitaessa merkitystä ei ole sillä, onko hankintailmoitus tehty tai tarjouspyynnöllä ilmoitettu hankintalain soveltamisesta.<sup>36</sup> Hankintalain soveltaminen ei siis vaikuta siihen, onko yksikkö tosiasiallisesti velvollinen kilpailuttamaan hankintansa hankintalain säädöksiä noudattaen. Mikäli yksikön todetaan olevan hankintalain mukainen julkisoikeudellinen laitos eli hankintayksikkö, tulee sen kilpailuttaa kaikki hankintansa, myös ne, jotka eivät liity yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämiseen.<sup>37</sup>

## 2.1 Oikeushenkilöllisyys ja toiminnan organisointi

Hankintalain 5 §:n mukaan yksikön on oltava oikeushenkilö, jotta julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä voi täytyä. Hallituksen esityksessä todetaan julkisoikeudellisen laitoksen voivan olla missä tahansa muodossa toimiva oikeushenkilö.<sup>38</sup> Kiinteistöyhtiön kohdalla julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän täyttymisen näkökulmasta yhtiömuodolla ei siis ole merkitystä. Oikeushenkilöllä tarkoitetaan sellaista organisaatiota tai yhteisöä, jolla on itsenäinen oikeuskelpoisuus eli oikeus omistaa omaisuutta, solmia sopimuksia, olla osapuolena oikeustoimissa ja kantaa oikeudellista vastuuta omissa nimissään.<sup>39</sup>

Yhtiöt ovat aina erillisiä oikeushenkilöitä, jotka syntyvät kaupparekisteriin rekisteröitymällä. Esimerkiksi osakeyhtiölain 2 §:n mukaan osakeyhtiö on omistajistaan erillinen oikeushenkilö ja se syntyy rekisteröitymisellä (624/2006). Käytännössä kunnan toiminnan yhtiöittäminen tarkoittaa toiminnan siirtämistä osakeyhtiömuotoon, koska tämä on ainoa yhtiömuoto, jota koskevat kuntalain (410/2015) 126 §:n yhtiöittämisvelvoitteet. Tästä syystä osakeyhtiömuoto on yleisin kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön muoto.

---

<sup>36</sup> MAO:188/16

<sup>37</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.54

<sup>38</sup> HE 108/16 vp. s.84

<sup>39</sup> Villa, 2023, s.231 ja 235

Julkisoikeudelliset laitokset voivat olla valtiosta tai kunnasta muodollisesti irrallaan olevia oikeushenkilöitä, kuten osakeyhtiöitä, säätiöitä tai yhdistyksiä, joihin valtiolla, kunnalla tai liikelaitoksella on kuitenkin määräysvalta valvonnan, rajoituksen tai päätösvaltaa käyttävien henkilöiden nimeämisen suhteen.<sup>40</sup> Vaikka yhtiö olisi muodollisesti itsenäinen, sillä voi olla merkittäviä sidoksia kuntaan esimerkiksi taloudellisen tuen, määräysvallan tai nimitysoikeuden kautta. Hallituksen esityksen listaus oikeushenkilöistä ei pidä sisällään muita yhtiömuotoja kuin osakeyhtiön. Kuitenkin vuoden 2004 hankintadirektiivin liitteissä julkisoikeudellisina laitoksina – ja siten hankintayksiköinä – mainittiin useita eri maiden säätiöitä, yhtiöitä, vakuutuslaitoksia, ammattijärjestöjä ja osuuskuntia.<sup>41</sup> Kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö voi tämän perusteella olla siis myös osuuskunnan muodossa toimiva julkisoikeudellinen laitos.

Kun arvioidaan, onko kyseessä hankintalain mukainen hankintayksikkö, merkityksellisempää on toiminnallisen luonteen arvioiminen kuin se, kuuluuko yksikkö muodollisesti julkiseen hallintoon.<sup>42</sup> Muodollinen asema osana julkista hallintoa, esimerkiksi kunnan tytäryhtiönä, ei tarkoita siis automaattisesti sitä, että kyseessä olisi julkisoikeudellinen laitos. Markkinaoikeuden ratkaisussa 520/14 todetaan tytäryhtiön aseman arvioitavan aina tapauskohtaisesti. Kyseisessä ratkaisussa todettiin, että Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiö oli julkisoikeudellinen laitos, vain mikäli se on perustettu osittain tai kokonaan yleisen edun mukaisessa tarkoituksessa, jolla ei ole kaupallista tai teollista luonnetta.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> HE 108/16 vp. s.84

<sup>41</sup> Ukkola, 2015, s.92: 1980-luvulla useissa Euroopan maissa alkanut hallinnon uudelleenjärjestelyjen aalto johti siihen, että julkisyhteisöjen ja viranomaisten tehtäviä alettiin siirtää laajalle ja monimuotoiselle joukolle yksityisiä toimijoita, kuten yrityksiä ja muita organisaatioita. Tämän kehityksen seurauksena esimerkiksi vuoden 2004 hankintadirektiivin liitteisiin sisällytettiin runsaasti eri maiden säätiöitä, yhtiöitä, vakuutuslaitoksia, ammattijärjestöjä ja osuuskuntia julkisoikeudellisina laitoksina eli hankintayksiköinä. Näin olleen EU-lainsäädännön näkökulmasta myös tällaiset toimijat voivat hankinnoissaan synnyttää kaupan esteitä, jotka rajoittavat markkinoille pääsyä vastaavalla tavalla kuin varsinaiset julkisyhteisöt.

<sup>42</sup> Eskola S. & muut, 2017, s. 54

<sup>43</sup> MAO:520/14

Yhtiön asemaa arvioitiin siis täysin samoilla kriteereillä, kuin mitä tahansa julkiseen toimijaan liitännäistä yhtiötä. Sillä, että Suomen Erillisverkot Oy oli julkisen toimijan tytäryhtiö, ei ollut merkitystä julkisoikeudellisen yksikön aseman arvioimisessa. Petri Kuoppamäki tukee tätä tulkintaa toteamalla hankintadirektiivin lähtökohtana olevan, että hankintasäännösten soveltaminen perustuu toiminnan luonteeseen, ei yksikön muodollis-juridiseen asemaan, organisaatiomuotoon tai muihin vastaaviin tekijöihin.<sup>44</sup> Organisaatiomuodolla tai muodollis-juridisella asemalla ei ole merkitystä, sillä hankintadirektiivin tavoitteena on jättää lain sanamuoto avoimeksi, jotta muodolliset tekijät eivät rajoittaisi hankintalainsäädännön alaisena toimimista.

Jotta kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö voisi olla hankintayksikkö, tulee sen olla julkisoikeudellinen laitos tai saada rahoitusta hankintayksiköltä hankintaansa. Markkinaoikeuden ratkaisussa hankintayksikön määritelmää tutkittaessa todetaan aluksi yhtiöiden kohdalla, ettei yhtiö voi olla hankintayksikkö, ellei se täytä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää tai saa yli puolta rahoituksesta hankintayksiköltä kyseessä olevaan hankintaan.

Esimerkiksi Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan Virve Tuotteet ja Palvelut Oy:n olevan oikeudelliselta muodoltaan osakeyhtiö, joten se ei voinut olla valtion, kuntien tai kuntayhtymien viranomainen, eikä se myöskään ollut valtion liikelaitos tai saanut rahoitusta hankintaan hankintayksiköltä yli 50 prosenttia. Näin ollen arvioitavaksi jäi, onko yhtiötä pidettävä julkisoikeudellisena laitoksena.<sup>45</sup> Kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö ei voi olla valtion liikelaitos, sillä se ei ole valtion omistuksessa (Valtion liikelaitoksista annettu laki, 1062/2010, 2 §).

Julkisoikeudellisten laitosten määritelmä on monimutkainen siksi, että sen taustalla on jäsenvaltioiden oma institutionaalinen autonomia. Institutionaalinen autonomia tarkoit-

---

<sup>44</sup> Kuoppamäki, 2018, s. 45

<sup>45</sup> MAO:543/11

taa sitä, että kukin jäsenvaltio saa itse päättää, miten sen hallinto ja viranomaisjärjestelmä rakentuvat.<sup>46</sup> Pekkala ja muut kuvaavat institutionaalisen autonomian merkitystä toteamalla, että sen ansiosta valtiolla on oikeus päättää julkisen vallan jakautumisesta eri toimielinten kesken, toimivallan laajuudesta ja käyttötavoista sekä siitä, miten valta jakautuu hallinnon sisällä tai suhteessa viranomaisiin, yhteisöihin ja yksityisiin toimijoihin. Pekkala ja muut esittävät, että koska julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää ei ole sidottu organisaatiomuotoon ja valtio saa vapaasti organisoida instituutionsa, vaatii lain tulkitseminen toiminnallista ja laajaa tulkintatapaa. Jotta julkisia hankintoja koskeva sääntely olisi johdonmukaista ja kattavaa koko Euroopan unionissa, on tärkeää, että kaikissa jäsenvaltioissa kaikki yksiköt, jotka hoitavat yleistä etua palvelevia tehtäviä, kuuluvat hankintalainsäädännön soveltamisalaan.<sup>47</sup> Yleisen edun mukaisten tehtävien laaja ja tulkinnan varaa jättävä määritelmä mahdollistaa tämän tavoitteen toteutumisen.

## 2.2 Yleisen edun mukaiset tehtävät

Hankintalain 5 §:n mukaan julkisoikeudellisen laitoksen tulee tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita. Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän kannalta oikeuskäytännössä tärkeimpänä tekijänä onkin pidetty yleisen edun mukaisia tehtäviä, vaikka niiden määrittäminen on koettu hankalaksi.<sup>48</sup> Yleisen edun mukaisten tehtävien määrittäminen on haastavaa, sillä käsite täsmentyy lähinnä oikeuskäytännössä. Oikeuskäytäntö enemmänkin osoittaa, mitä yleisen edun mukaiset tehtävät eivät ole, kuin mitä ne ovat. Julkisoikeudellisen laitoksen käsite tulee ymmärtää Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan laajasti sekä sitä on tulkittava toiminnallisesti.<sup>49</sup> Laaja ja toiminnallinen tulkinta mahdollistaa erityyppisten toimijoiden toiminnan sisällyttämisen yleisen edun mukaisten tehtävien määritelmään.

---

<sup>46</sup> Pekkala & muut, 2022, s.94

<sup>47</sup> Pekkala & muut, 2022, s.94

<sup>48</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.55

<sup>49</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 10.4.2008, Ing. Aigner, C 393/06

Hankintalainsäädännön johdonmukaisen ja kattavan harmonisoinnin näkökulmasta on tärkeää, että samaa yleistä etua koskevaa tehtävää hoitavat yksiköt kuuluvat kaikissa jäsenmaissa hankintalainsäädännön soveltamisalaan.<sup>50</sup> Tällä lausekkeella pyritään oikeusvarmuuteen ja tasapuolisuuteen Euroopan unionin sisämerkkinoilla. Tapausten tulkinnaassa tämä tarkoittaa sitä, että kahta toiminnaltaan samankaltaista toimijaa tulee tulkita samalla tavalla, vaikka lain sanamuodon perusteella tulkinta olisikin erilainen. Toiminnallisen tulkinnan myötä oikeuskäytäntö on rakentanut ja tulee rakentamaan käsitystä siitä, mitä yleisen edun mukaiset tehtävät ovat.

### **2.2.1 Toiminnan luonne ja tavoitteet**

Yleisen edun mukaisia tehtävien olemassaoloa arvioitaessa tulee tutkia toiminnan luonnetta. Määritelmän täyttyminen edellyttää, että toiminnalla tavoitellaan ainakin osittain kollektiivisia tavoitteita. Valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvät erityistä luottamuksellisuutta sekä salassapitoa edellyttävät toiminnot ovat hallituksen esityksessä todettu yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi.<sup>51</sup> Huoltovarmuus voidaan nähdä yhdeksi tällaiseksi yleistä etua tavoittelevaksi toiminnaksi.

Huoltovarmuus tarkoittaa kykyä turvata väestön toimeentulo, talouden keskeiset toiminnot ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät tuotannot, palvelut ja infrastruktuurit vakavien häiriöiden tai poikkeusolojen aikana.<sup>52</sup> Markkinaoikeuden ratkaisussa Virve ja Tuotteet Palvelut Oy:n todettiin tekevän huoltovarmuuteen liitännäisiä tehtäviä, kun se vastasi muun muassa turvallisuus- ja viranomaisverkoissa käytettävien päätelaitteiden myynti- sekä huoltoliiketoiminnasta. Tämä oli markkinaoikeuden ratkaisun perusteella syy, jonka vuoksi ei voitu pitää poissuljettuna mahdollisuutta, että kyseinen konserni ei toteuttaisi yleisen edun mukaisia tarpeita.<sup>53</sup> Merkityksellisenä ei pidetty sitä, kuinka merkittävä osuus toiminnasta oli yleisen edun mukaista.

---

<sup>50</sup> Pekkala & muut, 2022, s.94

<sup>51</sup> HE 108/16 vp. s.84

<sup>52</sup> Eskola J. & muut, 2017, s.89

<sup>53</sup> MAO:520/14

Kiinteistöyhtiön toiminta voi edistää huoltovarmuutta silloin, kun sen hallinnoima tai omistama infrastruktuuri, toimitilat tai palvelut ovat olennaisia yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta kriisitilanteissa. Kansalaisten kannalta elintärkeitä palvelut toimitetaan yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin kautta, joten tällaista infrastruktuuria hallinnoiva kiinteistöyhtiö saattaa harjoittaa yleisen edun mukaista toimintaa edistävää tehtävää. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvat esimerkiksi energiahuolto ja sähkönsiirto, tietoliikenne- ja viestintäverkot sekä logistiikkajärjestelmät.<sup>54</sup> Muita keskeisiä kriittisiä palveluja ovat muun muassa ruokahuolto, vesihuolto sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut.<sup>55</sup>

Teollisen ja kaupallisen toiminnan kehittämisen edistäminen on nähty Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi.<sup>56</sup> Elinkeinoelämän kehittämisellä ja edistämällä on vakiintunut asema yleisen edun mukaisen toiminnan muotona. Siksi myös messujen, näyttelyiden sekä muiden vastaavien tilaisuuksien järjestämisen on tulkittu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tyydyttävän yleisen edun mukaisia tarpeita, ja kaupankäyntiä tilaisuuksien yhteydessä on pidetty yleisen edun mukaisena.<sup>57</sup> Tarkasteluun tällaisissa tapauksissa tulee se, edistääkö toiminta muiden toimijoiden elinkeinotoimintaa.

Kyseiset tilaisuudet tyydyttävät yleistä etua, sillä tilaisuuksien järjestäjä kokoaa tuottajia sekä kauppiaita samalle alueelle antaen heille tuotteiden myynnin edistämiseen soveltuvan paikan ja kuluttajille mahdollisuuden saada tietoa tuottajista, jotta kuluttajat pääsisivät valikoimaan parhaat mahdolliset valinnat.<sup>58</sup> Merkityksellistä ei siis ole se, että tehtävässä yleisen edun mukaiset tavoitteet ovat toimijan kannalta vähämerkityksellisiä.

---

<sup>54</sup> Eskola J. & muut, 2017, s. 89

<sup>55</sup> Eskola J. & muut, 2017, s. 89

<sup>56</sup> Euroopan unionin tuomioistuin, 22.5.2003, C 18/01

<sup>57</sup> Euroopan unionin tuomioistuin, C-223/99 ja C-260/99, Agorà ja Excelsior, 10.5.2001

<sup>58</sup> Euroopan unionin tuomioistuin, C-223/99 ja C-260/99, Agorà ja Excelsior, 10.5.2001

Myös kiinteistöyhtiö voi harjoittaa liiketoimintaa messujen muodossa, jos se liittyy kiinteistöjen käyttöön, kuten esimerkiksi tapahtumatilojen tarjoamiseen vuokralaisille tai alueen markkinointiin.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi 22.5.2003 antamassaan ennakkoratkaisussa asiassa C-18/01, että kilpailuneuvoston ensimmäiset kaksi kysymystä liittyvät siihen, voiko paikallisen julkisyhteisön perustama, omistama ja hallinnoima osakeyhtiö täyttää direktiivissä tarkoitetut yleisen edun mukaiset, ei-teolliset tai -kaupalliset tarpeet, jos yhtiö hankkii suunnittelu- ja rakennuttamispalveluja yrityksille vuokrattavien toimitilojen rakentamista varten. Lisäksi kilpailuneuvosto halusi selvityksen siitä, vaikuttaako arvioon se, että hankkeella pyritään tukemaan alueellista elinkeinotoimintaa.

Toimitilojen vuokraamista koskevaan kysymykseen tuomioistuin vastasi, ettei se, että toimitilat vuokrataan vain yhdelle yritykselle, estä pitämästä vuokraajaa julkisoikeudellisenä laitoksena, jos se muutoin täyttää yleisen edun mukaiset, ei-teolliset eikä kaupalliset tarpeet.<sup>59</sup> Kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi jäi teollisen- ja kaupallisen luonteen olemassaolo, perustamisen syyt sekä julkisyhteisön määräysvallan lujittuminen. Ennakkoratkaisu siis osoittaa, että pelkästään yksityisille yrityksille toimitilojen vuokraaminen edistää elinkeinotoimintaa tavalla, joka voidaan tulkita olevan yleisen edun mukaisia tarpeita tyydyttävää.

Teollisen tai kaupallisen toiminnan kehittäminen, kansanterveyden ja ympäristönsuojelun kannalta välttämättömät tehtävät ja valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvät erityistä luottamuksellisuutta sekä salassapitoa vaativat toiminnot, on katsottu ainakin yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi.<sup>60</sup> Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön toiminta liittyy esimerkiksi tilojen tarjoamiseen terveydenhuollon yksiköille, ympäristön kannalta kestävien rakennushankkeiden toteuttamiseen

---

<sup>59</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy ja Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa vastaan Varkauden Taitotalo Oy, 22.5.2003, C-18/01

<sup>60</sup> HE 108/16 vp. s.85

tai yritystoiminnan edellytysten luomiseen kunnan alueella, sen voidaan katsoa täyttävän yleisen edun mukaisen tarkoituksen. Olennaista on se, edistääkö toiminta kokonaisuutena julkisia, yhteiskunnallisesti merkittäviä päämääriä. Ympäristönsuojelun ja kansanterveyden tehtävien kuulumisen yleisen edun mukaiseen toimintaan edellyttää tehtävien välttämättömyyttä Hyvösen ja muiden esittämän perusteella. Elinkeinon edistämisen tulee taas olla julkisyhteisön alueella tapahtuvaa.<sup>61</sup>

Kuoppamäki jakaa nämä yleisen edun mukaisen toiminnan tavoitteet yleisiin ja sosiaaliin tavoitteisiin.<sup>62</sup> Kiinteistöyhtiö voi palvella yleisesti yleisen edun mukaisia tavoitteita esimerkiksi tuottamalla ja hallinnoimalla rakennuksia, jotka mahdollistavat julkisten palveluiden toiminnan. Tällaisia ovat esimerkiksi koulut, päiväkodit, terveysasemat ja kulttuurilaitokset. Markkinaoikeuden ratkaisussa kiinteistöyhtiö Vieritie Oy:n todettiin toimittavan yleisen edun mukaisia tehtäviä, sillä sen pääasiallinen toiminta perustui Tampereen yliopistollisen sairaalan koulutussäätiön omistamien vuokratilojen isännöintiin.<sup>63</sup>

Vaikka tapauksessa toiminnan tavoitteeksi ei ollut varsinaisesti määritelty yleisen edun mukaista toimintaa, tehtäväkuva perustui julkisten palveluiden mahdollistavien rakennusten hallinointiin, mikä teki toiminnasta yleisen edun mukaista. Toiminnallista luonetta arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi yksikön perustamisen tarkoitukseen tai siihen, millaisista tehtävistä yksikkö huolehtii.<sup>64</sup> Tässä tapauksessa markkinaoikeus painotti osakeyhtiön tosiasiallisesti toimittavien tehtävien merkitystä. Julkisten palveluiden mahdollistavien kiinteistöjen hallinointi tekee siis kiinteistöyhtiöstä yleisen edun mukaista toimintaa harjoittavan toimijan, mutta tämä ei yksinään riitä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän täyttymiseen.

---

<sup>61</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.43

<sup>62</sup> Kuoppamäki, 2018, s.46

<sup>63</sup> MAO: 543/11

<sup>64</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.54

Kiinteistöyhtiö voi toimia sosiaalista yleistä etua koskevassa kontekstissa esimerkiksi tarjoamalla kohtuuhintaista vuokra-asumista pienituloisille, opiskelijoille, ikäihmisille tai erityisryhmille. Sosiaalinen asuntotuotanto on yksi merkittävä keino torjua asunnottomuutta ja eriarvoisuutta kaupunkiympäristöissä. Edellä mainitut tavoitteet sisältävä toiminta on hankintalainsäädännön mukaista yleisen edun päämääriä tavoittelevaa toimintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö ei ollut muista asiaan liittyvistä tosiseikoista johtuen julkisoikeudellinen laitos, mutta sen voitiin katsoa olevan perustettu hankintalain tarkoittamalla tavalla huolehtimaan tehtävistään yleisen edun tarkoituksessa ilman teollista tai kaupallista luonnetta.<sup>65</sup> Toiminnan perustamisen tarkoitus oli huolehtia opiskelija-asuntojen saatavuudesta, minkä todettiin olevan yksiselitteisesti yleisen edun mukaista toimintaa. Voidaan siis todeta, että kiinteistöyhtiön toiminta on yleisen edun mukaista, mikäli sen toiminnan tavoitteena on tarjota pienituloisille hinnaltaan kohtuullisia asuntoja.

Hallituksen esityksessä todetaan, että laitoksen tehtävien julkisen viranomaisen tehtäviin kuuluminen on katsottu merkitykselliseksi yleisen edun mukaisen toiminnan sekä teollisen ja kaupallisen luonteen arvioimisessa.<sup>66</sup> Laitoksen tehtävien kuuluminen viranomaisen tehtäviin tarkoittaa todennäköisesti sitä, että tehtävällä tavoitellaan yleistä etua. Tämä johtuu siitä, että julkisen toiminnan yleinen tavoitteena on edistää yhteistä etua, yleistä hyvinvointia ja oikeudenmukaisuutta. Viranomaisen tehtäviin liitännäisen toiminnan tavoitteet yhdistetään siis yleensä yleiseen etuun teollisten tai kaupallisten tavoitteiden sijasta.

Yleisen edun mukaisen tarpeen olemassaoloa arvioitaessa on otettava huomioon kaikki merkitykselliset oikeudelliset seikat sekä tosiseikat.<sup>67</sup> Siksi tuleekin huomioida, etteivät kaikki yleistä etua koskevat tavoitteet ole taloudellisesti kannattavia lyhyellä aikavälillä,

---

<sup>65</sup> KHO 30.5.2005, Taltio 1293

<sup>66</sup> 108/16 vp. s.85

<sup>67</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy ja Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa vastaan Varkauden Taitotalo Oy, 22.5.2003, C-18/01

ja osa niistä perustuu pitkän aikavälin hyötyihin, kuten sosiaalisen koheesion vahvistamiseen tai palvelujen saatavuuden turvaamiseen. Tällöin kiinteistöyhtiön tavoite ei ole pääasiallisesti voiton tuottaminen, vaan yhteiskunnallisen vastuun kantaminen ja kestävän kehityksen edistäminen.

Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän täyttyminen ei riipu vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siitä, missä määrin laitoksen toiminnalla tyydytetään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita.<sup>68</sup> Yleisen edun mukaisten tehtävien määritelmä tasapainottelee yleisen edun edistämisen ja teollisen tai kaupallisen luonteen välillä. Yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttaminen taloudellisen kannattavuuden madaltumisesta huolimatta, on merkki siitä, että ensisijaisena tavoitteena on yleinen etu.

Kriteerillä, jonka mukaan toiminnan tulee olla luonteeltaan muuta kuin teollista ja kaupallista, enemmänkin täsmennetään yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitettä.<sup>69</sup> Kriteeri kertoo sen, mitä yleisen edun mukainen toiminta ei ole, eikä tulkinta ei ole oikeuskäytännön perusteella ehdotonta. Hankintadirektiivin sekä hankintalain sanamuoto viittaavat tarpeiden luonteeseen, vaikka vakiintunut oikeuskäytäntö osoittaa, että tosiasiallisesti on arvioitu yksikön toiminnan luonnetta eli tarpeiden tyydyttämisen tapaa ja erityisesti sen tavoitteita.<sup>70</sup> Yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitettä tulee siis arvioida toiminnan tyydyttämisen tavan kautta. Siksi tärkeää on tutkia sitä, onko kiinteistöyhtiön tavoitteena yleinen etu.

---

<sup>68</sup> HE 108/16 vp. s.85

<sup>69</sup> HE 108/16 vp. s.84–85

<sup>70</sup> HE 108/16 vp. s.84; Kuoppamäki, 2018, s.45

### 2.2.2 Perustamisen syyt

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan hankintadirektiivin 2 artiklan neljännen kohdan toisessa momentissa missä tahansa juridisessa muodossa toimivaa oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista.<sup>71</sup> Nimenomainen perustaminen on ilmaisu, joka liittyy siihen, miten ja millä tarkoituksella kyseinen yksikkö on alkujaan perustettu. Kysymys ei ole pelkästään siitä, että organisaatio käytännössä hoitaa yleisen edun mukaisia tehtäviä, vaan siitä, että kyseinen tehtävä on ollut perustamisen varsinainen ja nimenomainen tarkoitus. Perustamisen tarkoitusta on pidetty ratkaisevana tekijänä.<sup>72</sup> Tämä perustamis pohja erottaa julkisoikeudellisen laitoksen muista yksityisoikeudellisista toimijoista, jotka saattavat myös palvella yhteiskunnallisia tavoitteita, mutta joita ei ole alun perin perustettu juuri tätä tarkoitusta varten. Kyseessä on siis sekä muodollinen että sisällöllinen kriteeri.

Kiinteistö Oy Turun Kaskilinna oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perustettu nimenomaisesti rakennuttamaan ja hallitsemaan pitkäaikaissairaalatoimintaa palvelevia rakennuksia. Tämä tarkoitus oli kirjattu yhtiöjärjestykseen, jossa sen toimialaksi on määriteltävä tontin omistaminen tai hallitseminen vuokraoikeudella sekä pitkäaikaissairaalatoimintaa palvelevien rakennusten rakennuttaminen ja omistaminen.<sup>73</sup> Kyseessä ei siis ollut liiketoimintaperusteinen kiinteistökehityshanke, vaan selvästi rajattu ja yhteiskunnallisesti merkittävä toiminta: terveydenhuollon infrastruktuurin tuottaminen ja ylläpitäminen.

Yhtiön oli perustanut Ruissalo Säätiö, jonka ensisijaisena tarkoituksena oli seniori-ikäisten elämänlaadun parantaminen asumis-, hoito- ja huolenpitopalvelujen avulla. Säätiö oli voittoa tavoittelematon ja yleishyödyllinen yhteisö. Tämä seikka korosti sitä, että yhtiön toiminnassa ei ollut kyse tavanomaisesta liiketaloudellisesta voitontavoittelusta,

---

<sup>71</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti

<sup>72</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.43

<sup>73</sup> KHO: 2010:39

vaan yleisemmän sosiaalisen tavoitteen toteuttamisesta – eli yhteiskunnallisesti tärkeän palvelun mahdollistamisesta ja sen edellyttämän rakennuskannan luomisesta. Kiinteistö Oy Turun Kaskilinna oli siis perustettu nimenomaisesti yleisen edun mukaisia tehtäviä varten ja sen toiminta tyydytti myös tosiasiallisesti yleisen edun mukaisia tarpeita.

Nimenomainen perustaminen ei tarkoita sitä, että julkisoikeudellisen laitoksen olisi yksinomaan huolehdittava yleisen edun mukaisista tehtävistä, vaan sen hoidettavana voi olla myös muita, täysin kaupallisiakin tehtäviä.<sup>74</sup> Yleisen edun mukaisten tehtävien rinnalla yksikkö voi tarjota palveluja markkinaehtoisesti tai kilpailla yksityisten toimijoiden kanssa. Monet kuntien omistamat kiinteistöyhtiöt toimivat osakeyhtiömuodossa ja harjoittavat liiketoimintaa, kuten kiinteistöjen vuokraamista tai hallinnointia. Ne voivat myös toimia markkinoilla muiden yksityisten yhtiöiden rinnalla. Tämä ei kuitenkaan itessään sulje pois mahdollisuutta, että kiinteistöyhtiö olisi julkisoikeudellinen laitos ja näin ollen julkisia hankintoja koskevan sääntelyn alainen. Jos kiinteistöyhtiö on perustettu esimerkiksi tarjoamaan vuokra-asuntoja kunnassa tai hallinnoimaan kunnallisia toimitiloja, se voi täyttää yleisen edun tehtävän edellytyksen, vaikka sen toiminta sisältäisi myös liiketaloudellisia piirteitä.

Yksikön toiminta voi sisältää muita kuin yleisen edun mukaisia tarpeita joko jo sen perustamisvaiheessa tai myöhemmin tehtävien muuttuessa.<sup>75</sup> Euroopan unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan C-155/19, että on yhdentekevää, vaikka kyseinen tehtävä muodostaisi vain pienen osan yksikön kokonaisuudessaan harjoittamasta toiminnasta, kunhan yksikkö edelleen vastaa niistä yleisen edun mukaisista tarpeista, joiden täyttämiseen se on nimenomaisesti velvoitettu.<sup>76</sup> Lauseke nimenomaisesti perustettu tyydyttämään

---

<sup>74</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.55

<sup>75</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.43

<sup>76</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu 3.2.2021. Yhdistetyt asiat C-155/19 ja C-156/19: Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 3.2.2021 FIGC vs. De Vellis Servizi Globali Srl: Unionin tuomioistuin tarkasteli valtakunnallisten urheiluliittojen, kuten Italian jalkapalloliitto FIGC:n, asemaa julkisina hankintayksiköinä. Tuomioistuin katsoi, että urheilu oli yleisen edun mukaista toimintaa, ja kun valtakunnallisille urheiluliitoille, kuten FIGC:lle, oli kansallisessa lainsäädännössä annettu julkisoikeudellisia tehtäviä, joita ne tosiasiallisesti hoitivat, ne voitiin katsoa perustetuiksi tyydyttämään yleisen edun mukaisia, eiteollisia tai -kaupallisia tarpeita. Tämä arvio ei muuttunut sillä perusteella, että liitto oli yksityisoikeudellinen yhdistys tai että se harjoittaa myös muuta, osittain omarahoitteista toimintaa.

yleisen edun mukaisia tarpeita ei siis tarkoita sitä, että toiminnan muotoutuminen muuttaisi yksión asemaa, kunhan yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttäminen on yhä osa toimintaa.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että Varkauden Taitotalo Oy:n harjoittama yritystoiminnan houkuttelevuus kunnan alueelle voitiin nähdä kunnan intressien mukaisena tavoitteena. Uudet yritykset toivat mukanaan työpaikkoja, mikä puolestaan kasvatti kunnalle kertyviä verotuloja, ja tämä kehitys vahvisti paikallista taloutta ja lisäsi tavaroiden ja palvelujen tarjontaa sekä kysyntää alueella.<sup>77</sup> Varkauden Taitotalo Oy:n markkinaoikeudelle toimittaneesta vastineesta ilmeni yhtiön perustamisen tarkoituksena olleen Varkaudessa huomattu tarve järjestää toimitiloja uusille informaatioteknologiaan suuntautuneille yrityksille. Näin ollen Varkauden Taitotalo Oy:n perustamista voitiin pitää osaltaan yleisen edun tarpeita palvelevana toimintana, vaikka kiinteistöyhtiö toimi kilpailluilla markkinoilla.

Perustamisen nimenomaisesta yleisen edun mukaisesta tarkoituksesta on kuitenkin poikettu oikeuskäytännössä silloin, kun yksión toiminta on myöhemmin muotoutunut yleisen edun mukaiseksi. Markkinaoikeuden ratkaisussa kiinteistöosakeyhtiö Vieritietä ei ollut kuitenkaan alun perin perustettu tyydyttämään hankintalain mukaisia yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan pesulatoimintaa varten.<sup>78</sup> Kiinteistöosakeyhtiön toimiala oli myöhemmin muuttunut sijoitustoiminnaksi, ja kiinteistöjen sekä rakennusten omistamiseksi ja vuokraamiseksi. Sen ainoaksi omistajaksi jäi Pirkanmaan sairaanhoitopiiri. Yhtiön pääasiallinen toiminta perustui Tampereen yliopistollisen sairaalan koulutussäätiön omistamien vuokratalojen isännöintiin. Lähtökohtaisesti tällaisen toiminnan voitiin markkinaoikeuden tulkinnan mukaan tähtäävän hankintalaissa tarkoitettuihin yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämiseen.

---

<sup>77</sup> KHO: 2005:63

<sup>78</sup> MAO:543/11

Kiinteistöosaakeyhtiö Vieritien todettiin markkinaoikeuden ratkaisussa olevan hankintayksikkö. Markkinaoikeuden ratkaisun perusteella voidaan siis todeta, ettei kiinteistöyhtiön perustamisen tarkoituksena tarvitse olla alun perin yleisen edun mukaisten tehtävien toimittaminen, vaan riittää, että yksikön toiminta on muotoutunut myöhemmin yleisen edun mukaisten tehtävien mukaiseksi. Nimenomaisuuden vaatimus viittaakin oikeuskäytännössä tämän perusteella enemmänkin nimenomaisesti yleisen edun mukaisiin tehtäviin perustamisen syiden sijaan. Perustamisen syynä oleva yleisen edun mukaisen tarpeiden tyydyttäminen on argumentti yleisen edun mukaisesta toiminnasta, mutta se ei poissulje mahdollisuutta, että yksikön toiminta voisi myöhemmin muotoutua yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi.

### 3 Teollinen ja kaupallinen luonne

Hankintadirektiivin 10 artiklan mukaan tavanomaisilla markkinaolosuhteilla toimivaa laitosta, joka tavoittelee voittoa ja vastaa toiminnan harjoittamisesta seuranneista tappioista, ei pidetä julkisoikeudellisena laitoksena, vaikka se olisi perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, sillä sen toimintaa voidaan pitää luonteeltaan teollisena tai kaupallisena.<sup>79</sup> Hankintadirektiivin 10 artikla tuo esiin tärkeän rajanvedon: kaikki yleistä etua palvelevat yksiköt eivät automaattisesti ole julkisoikeudellisia laitoksia, jos niiden toiminnan luonne viittaa enemmän kaupalliseen tai teolliseen toimintaan. Tämä raja palvelee hankintaoikeudellista johdonmukaisuutta. Jos kaikenkokoiset ja -muotoiset yksiköt, mukaan lukien selkeästi markkinaehtoisesti toimivat yritykset, luettaisiin julkisoikeudellisiksi laitoksiksi pelkästään toimintansa sisällön vuoksi, hankintalainsäädännön soveltamisala laajenisi perusteettomasti. Se voisi johtaa tilanteeseen, jossa aidosti kaupalliset toimijat joutuisivat noudattamaan julkisia hankintasääntöjä ilman, että niillä olisi siihen kuuluvaa julkista luonnetta tai asemaa.

Koska yksityinen yritystoiminta myös vastaa monella tavalla yleisen edun tarpeisiin, arvioinnissa on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, esiintyykö yrityksen toiminnassa todellista kilpailua tai onko sellainen mahdollista, eli vallitseeko toiminnassa tavanomaiset markkinaolosuhteet.<sup>80</sup> Vaikka toimija tuottaa palveluja, joita voidaan pitää yleisen edun mukaisina, sen toiminnan teollinen tai kaupallinen luonne määrittävät lähtökohtaisesti sen oikeudellisen aseman. Yleisen edun mukaisia tarpeita toteuttavaa laitosta, joka on luonteeltaan teollinen tai kaupallinen, ei voida siis lähtökohtaisesti pitää julkisoikeudellisena laitoksena.

Pekkala kumppaneineen määrittelee hankintadirektiiviä mukaillen teollisen ja kaupallisen luonteen kolmen tekijän kautta: yksikön voiton tavoittelun, kilpailun luonteen ja toiminnasta riskien kantamisen avulla.<sup>81</sup> Ensinnäkin, voiton tavoittelu viittaa siihen, onko

---

<sup>79</sup> Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2014/24/EU

<sup>80</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.43

<sup>81</sup> Pekkala & muut, 2022, s.97

yksikön toiminnan päätavoitteena tuottaa taloudellista ylijäämää omistajilleen tai investoida se uudelleen liiketoiminnan kehittämiseen. Kilpailun luonne kertoo siitä, toimiiko yksikkö avoimilla markkinoilla muiden vastaavien toimijoiden kanssa vai hyötyykö se erityisasemasta tai monopolioikeuksista. Riskien kantaminen liittyy siihen, kuka vastaa toiminnan tappioista tai epäonnistumisista. Jos yksikkö toimii omalla vastuullaan ilman julkista turvaa, sen voidaan katsoa olevan argumentti kaupallisen luonteen puolesta.

Eskolan ja muiden mukaan on kuitenkin huomioitava, että myös yksiköt, joiden toiminnan luonteena ovat edes osittain ei-teolliset tai ei-kaupalliset yleisen edun mukaiset tehtävät, voivat täyttää julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän.<sup>82</sup> Oikeuskäytäntö osoittaa, että markkinoilla toimiva yksikkö voi olla julkisoikeudellinen laitos. Pekkalan ja muiden esittämän perusteella tulisi on siis arvioida sitä, onko yksikön yleisen edun mukainen tehtävä teollinen tai kaupallinen. Mikäli yleisen edun mukaisessa toiminnassa ei ole merkkejä teollisesta tai kaupallisesta luonteesta, voi kyseessä olla julkisoikeudellinen laitos, vaikka sen toiminta muuten sisältäisi teollisia tai kaupallisia piirteitä.

Kiinteistöyhtiöiden toiminta voi vaihdella tarkemmin yhtiön luonteen mukaan, mutta yleisesti kyseiset yhtiöt keskittyvät kiinteistöjen omistamiseen, hallintaan, vuokraamiseen ja kehittämiseen.<sup>83</sup> Yleisesti ottaen kiinteistöyhtiöitä ei pidetä luonteeltaan teollisina, koska ne eivät harjoita varsinaista teollista tuotantoa, vaan niiden toiminta liittyy enemmän kiinteistöomaisuuden hallintaan. Hankintayksikköaseman näkökulmasta todennäköisempää on, että julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä vaatii kaupallisen luonteen tutkimista. Kiinteistöyhtiöiden toiminnasta kaupallista tekee se, että ne tavoittelevat taloudellista voittoa tarjoamalla kiinteistöihin liittyviä palveluja tai hyödyntämällä kiinteistöomaisuuttaan tavalla, josta ne saavat tuloja.

---

<sup>82</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.55

<sup>83</sup> Kasso, 2014, s.1

### 3.1 Voiton tavoittelu

Kuntien yhtiöt, jotka tavoittelevat toiminnallaan voittoa ja kantavat taloudelliset riskinsä, eivät lähtökohtaisesti ole julkisoikeudellisia laitoksia.<sup>84</sup> Voiton tavoittelua voidaan pitää painavana merkinä kaupallisesta luonteesta.<sup>85</sup> Oikeuskäytännössä voiton tavoittelusta on tutkittu osittain selvittämällä yhtiöjärjestyksessä esitetyt tavoitteet. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-260/99 Agorà todettiin teollisen ja kaupallisen luonteen arvioimisessa tärkeäksi se, perustuuko yhtiön toiminta tehokkuuteen sekä taloudellisuuteen ja ovatko kyseiset tavoitteet kirjattu yhtiöjärjestykseen.<sup>86</sup> Monet kuntamisteiset kiinteistöyhtiöt ovat muodoltaan osakeyhtiöitä. Osakeyhtiölain 5 §:n mukaan osakeyhtiöiden toiminnan tarkoituksena on voiton tavoittelu osakkeenomistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä (624/2006). Yhtiöjärjestyksessä tulisi siis lähtökohtaisesti olla maininta siitä, mikäli tavoitteena ei ole voiton tavoittelu osakkeenomistajille.

Luvussa 2.2.1 osoitettiin, että Euroopan unionin oikeuskäytännön perusteella messujen, näyttelyiden sekä muiden vastaavien tilaisuuksien järjestämistä voidaan pitää yleisen edun mukaisena toimintana. Voittoa tavoittelematon toimintayksikkö, jonka toiminta perustuu edellä mainittujen tilaisuuksien järjestämiseen, mutta jonka toiminnan taustalla ovat tuottavuuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden tavoitteet, ja se toimii kilpai-

---

<sup>84</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.44

<sup>85</sup> HE 108/16 vp s.85

<sup>86</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa Agorà Srl ja Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C. vastaan Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano ja Ciftat Soc. coop. arl, C-260/99, 10.5.2001: Ente Fieran tehtävänä oli messujen ja näyttelyjen järjestäminen. Vaikka se ei tavoitellut voittoa, sen toiminta oli taloudellista, ja sitä harjoitettiin tehokkuutta ja taloudellisuutta korostavien periaattein kilpailluilla markkinoilla. Tuomioistuin katsoi, että tällainen toiminta täyttää kyllä yleisen edun mukaisen tarpeen, mutta kyseinen tarve on luonteeltaan teollinen ja kaupallinen, koska toimintaa harjoitetaan kilpailuolosuhteissa ja maksua vastaan. Näin ollen tuomioistuin päätyi siihen, että Ente Fiera ei täyttänyt julkisoikeudelliselle laitokselle asetettuja kaikkia edellytyksiä. Tämän perusteella messujen ja näyttelyjen järjestämistä ei voida katsoa sellaiseksi yleisen edun mukaiseksi muuksi kuin teolliseksi tai kaupalliseksi toiminnaksi, jonka täyttäminen oikeuttaisi laitoksen aseman julkisoikeudellisena hankintayksikkönä.

luolosuhteissa, ei ole kuitenkaan Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan julkisoikeudellinen laitos.<sup>87</sup> Voidaan siis todeta, että tuottavuuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden tavoitteet tekevät toimijasta luonteeltaan teollisen tai kaupallisen.

Vaikka osakeyhtiön yhtiöjärjestykseen tai muihin asiakirjoihin olisi määritelty toiminnan tavoitteiksi voiton tuottamista, tehokkuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta, ei tämä tarkoita varmuudella sitä, etteikö kyseessä olisi julkisoikeudellinen laitos. Hankintadirektiivin mukaan tapauksia tulee tulkita toiminnallisesti. Direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toisen luettelunkohdan tulkinnassa on otettava huomioon, että yleisen edun mukaisia, muusta kuin teollisesta tai kaupallisesta toiminnasta johtuvia tarpeita on arvioidava objektiivisin perustein, joten tällöin ei ole ratkaisevaa, miten nämä tarpeet on juridisesti ilmaistu tai millaisessa oikeudellisessa muodossa ne esitetään.<sup>88</sup> Vaikka laitoksen virallisiin asiakirjoihin olisi määritelty teolliset tai kaupalliset tavoitteet, voi se tosiasiallisesti olla luonteeltaan ei-teollinen tai ei-kaupallinen.

Markkinaoikeuden ratkaisussa kiinteistöosakeyhtiö Vieritien toimialaksi oli tullut sijoitustoiminta, kiinteistöjen sekä rakennusten omistaminen ja vuokraaminen, mutta yhtiön pääasiallinen toiminta oli ollut kuitenkin Tampereen yliopistollisen sairaalan koulutussäätiön omistamien vuokratalojen isännöinti.<sup>89</sup> Yhtiöjärjestyksessä ei ollut mainintaa muusta tarkoituksesta kuin voiton tuottamisesta osakkeenomistajille. Vaikka kiinteistöyhtiön toiminnassa oli kaupallisia piirteitä, ei selvityksestä silti markkinaoikeuden mukaan ilmennyt kiinteistöosakeyhtiö Vieritien tosiasiallisesti harjoittaneen toimintaa kilpailuosuhteissa tai muutoin toimivan tavanomaisilla markkinaedellytyksillä. Se, että yhtiöjärjestyksessä todettiin toiminnan tavoitteena olevan voiton tuottaminen osakkeenomistajille, ei tosiasiallisesti kuvannut yhtiön luonnetta. Lähtökohtaisesti tällaisen

---

<sup>87</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa Agorà Srl ja Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C. vastaan Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano ja Ciftat Soc. coop. arl, C-260/99, 10.5.2001

<sup>88</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.11.1998. Gemeente Arnhem ja Gemeente Rheden vastaan BFI Holding BV. Ennakkoratkaisupyyntö: Gerechtshof Arnhem - Alankomaat. Asia C-360/96.

<sup>89</sup> MAO:543/11

toiminnan voidaan katsoa tähtäävän markkinaoikeuden mukaan hankintasäännöksissä tarkoitettuun tavoin yleisen edun tarpeiden tyydyttämiseen.

Markkinaoikeus totesi, ettei kiinteistöosaakeyhtiön toiminnan voida katsoa olevan luonteeltaan kaupallista. Näin ollen kiinteistöosaakeyhtiö Vieritien katsottiin olevan hankintasäännöksissä tarkoitettu hankintayksikkö, jonka oli kilpailutettava hankintansa. Ratkaisusta voidaan päätellä, että vaikka yhtiöjärjestyksessä olisi ilmoitettu toiminnan tavoitteena olevan voiton tavoittelu, voivat toiminnasta ilmenevät tosiseikat muuttaa tapauksen tulkintaa. Julkisoikeudellisen laitoksen asemaa arvioidaan kaikki tilanteen tosiseikat huomioon ottaen keskittymällä toiminnan luonteeseen. Vaikka juridisessa muodossa, kuten yhtiöjärjestyksessä, toiminnan tavoitteeksi olisikin asetettu voiton tavoittelu, arvioidaan toimintaa kokonaisuutena ja sen erityispiirteiden huomioiden.

Vaikka toiminta perustuisikin kilpailulliseen toimintaan, voivat omistussuhteet ja muut tapauksen kannalta olennaiset tekijät muuttaa tulkinnan tulosta. Varkauden Taitotalo Oy esitti korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittaneessaan vastineessa, että yhtiön tarkoituksena on voiton tavoittelu. Kiinteistöyhtiö esitti yhtiön toimialana oleva kiinteistöjen ja kiinteistöyhtiöosakkeiden omistaminen sekä hallitseminen ja kiinteistö sekä kiinteistöyhtiöiden osakkeiden osto-, myynti- ja vuokraustoiminnan harjoittaminen. Varkauden Taitotalon mukaan yhtiö oli perustettu täyttämään kyseisiä teollisia ja kaupallisia tarpeita. Korkein hallinto-oikeus totesi kuitenkin ratkaisussaan, ettei voiton tavoittelua voida pitää yhtiön toiminnan ensisijaisena tarkoituksena, koska yhtiö on täysin kaupungin omistama ja rahoittama, ja koska kaupungin keskeinen tehtävä on edistää asukkaidensa yleistä etua. Varkauden Taitotalo Oy:n toiminnan voitiin katsoa palvelleen yleistä etua, ja sen tavoitteet olivat osin kohdistuneet muihin kuin teollisiin tai kaupallisiin tarpeisiin.<sup>90</sup>

Kuten edellä esitetystä tapauksesta ilmenee, huomioitava on myös se, että toiminnan tarkoituksena voi olla sekä voiton tuottaminen että yleisen edun edistäminen. Yksikön toiminnan tavoitteita on tutkittu oikeuskäytännössä ja tulkittu niiden perusteella, onko

---

<sup>90</sup> KHO: 2005:63

toiminnan tavoite tosiasiallisesti puhtaasti voiton tavoittelemisen. Puhdas voiton tavoittelemisen tekee yksikön luonteesta teollisen tai kaupallisen. Jos yhtiön toiminnassa on kuitenkin myös yleisen edun mukaisia tavoitteita, ei yhtiö tavoittele puhtaasti voittoa.

### 3.2 Kilpailun luonne

Kilpailun luonnetta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, kilpaileeko yksikkö markkinaolosuhteissa avoimesti muiden toimijoiden kanssa.<sup>91</sup> Hankintadirektiivin näkökulmasta ratkaisevaa ei ole pelkästään tehtävän sisältö, vaan se, millaisessa taloudellisessa ja kilpailullisessa ympäristössä toimija toimii ja mikä sen taloudellinen toimintalogiikka on. Avoimissa markkinaolosuhteissa kilpaileminen kertoo teollisesta ja kaupallisesta luonteesta. Suoja kilpailluilta markkinoilta on taas vahva osoitus toiminnan ei-kaupallisesta luonteesta.<sup>92</sup> Kilpaillulta markkinoilta suojassa toimiva yksikkö harjoittaisi toimintaansa etulyöntiasemassa muihin toimijoihin nähden, mikäli se ei kuuluisi hankintalain soveltamisalaan.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä kuitenkin osoitetaan, ettei pelkästään kehittyneen kilpailun olemassaolon perusteella voida todeta, ettei toiminnalla tyydytetä yleisen edun mukaisia tarpeita.<sup>93</sup> Avoimilla markkinoilla kilpailevan toimijan julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän täyttymistä punnittaessa tulee huomioida se, että teollisen ja kaupallisen luonteen ominaisuus on hankintalaissa ja hankintadirektiivissä yleisen edun käsitettä täsmentävä. Kilpaileminen markkinoilla on kuitenkin yleensä merkki teollisesta tai kaupallisesta yleisen edun mukaisesta tarpeesta, joka ei johda julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän täyttymiseen.

Kannattava tulorahoitukseen perustuva toiminta voi olla merkki siitä, että kyseessä on luonteeltaan teollinen ja kaupallinen toimija. Markkinaoikeuden saaman selvityksen mu-

---

<sup>91</sup> Pekkala & muut, 2022, s.97

<sup>92</sup> Pekkala & muut, 2022, s.97

<sup>93</sup> HE 108/16 vp. s.85

kaan Virve Tuotteet ja Palvelut Oy:n liiketoiminta oli ollut kannattavaa, ja yhtiö oli toiminnut markkinaehtoisesti ja tulorahoitukseen nojaten, mikä osaltaan tuki käsitystä siitä, ettei osakeyhtiö ollut julkisoikeudellinen laitos.<sup>94</sup> Nämä tekijät yleensä viittaavat siihen, että toimijan on kilpailtava markkinoilla pärjätäkseen, mikä voidaan nähdä merkinä teollisesta ja kaupallisesta luonteesta. Markkinaehtoisesti toimiva ja tulorahoitukseen nojaava kiinteistöyhtiö on siis luonteeltaan kaupallinen.

Liiketoiminnallisten periaatteiden noudattaminen on argumentti teollisen tai kaupallisen luonteen puolesta. Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan normaalin osakeyhtiön tavoin liiketoiminnallisin periaattein avoimilla markkinoilla toimiva osakeyhtiö, jonka toiminta perustuu rajoittamattomaan asiakas- ja kuluttajakuntaan ja, jonka rahoitus perustuu yhtiön toiminnasta saamaan tulorahoitukseen, on luonteeltaan kaupallinen.<sup>95</sup> Rajoittamaton asiakas- ja kuluttajakunta kertoo luonteen teollisuudesta tai kaupallisuudesta, sillä tällöin toiminta ei saa suojaa kilpailuilta markkinoilta. Tällöin voiton tavoittelemineen on yksikön toiminnan jatkuvuuden ehto. Kilpailu asiakkaista ja kuluttajista on vapaiden markkinoiden peruseriaate, joka viittaa myös todellisen kilpailun olemassaoloon sekä toiminnasta aiheutuneiden riskien kantamiseen. Kiinteistöyhtiö, joka toimii tulorahoitukseen nojaten ja, jonka toiminta perustuu rajoittamattomaan asiakas- ja kuluttajakuntaan, on luonteeltaan kaupallinen.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-223/99 ja 260/99 Agorà todettiin, että markkinamekanismit vaikuttavat yleensä teolliseen ja kaupalliseen toimintaan, vaikka siihen liittyisikin yleisen edun mukaisten tehtävien hoitamista. Pelkkä kilpailu markkinoilla tai toiminnan voitontavoittelu eivät kuitenkaan yksinään riitä sulkemaan toimijaa julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän ulkopuolelle.<sup>96</sup> Näiden tekijöiden esiintyminen

---

<sup>94</sup> MAO:520/14

<sup>95</sup> MAO:266/12

<sup>96</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 10.5.2001. Agorà Srl ja Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C. vastaan Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano ja Ciftat Soc. coop. arl. Ennakkoratkaisupyyntö: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Italia. Yhdistetyt asiat C-223/99 ja C-260/99.

ei välttämättä tarkoita, että yksikön toimintaa ohjaisivat pelkästään taloudelliset tavoitteet. Kilpailun olemassaolo ei siis automaattisesti poissulje julkisoikeudellista asemaa. On kuitenkin mahdollista, että merkittävä kilpailu osoittaa, ettei kyse ole yleisen edun mukaisesta toiminnasta, joka olisi luonteeltaan muuta kuin teollista tai kaupallista.

Julkisoikeudellinen laitos voi hoitaa myös kaupallisia tehtäviä yleisen edun mukaisten tehtävien ohella. Vaikka tällainen laitos harjoittaisi osittain teollista tai kaupallista toimintaa, se on silti kokonaisuudessaan velvollinen noudattamaan hankintalainsäädäntöä, mikäli sen perustamisen ja toiminnan taustalla on yleisen edun mukainen tavoite.<sup>97</sup> Tällöin ei ole olennaista, kuinka suuri osa laitoksen toiminnasta on kaupallista tai kuinka keskeinen rooli yleisen edun tehtävien hoitamisella on, vaan ratkaisevaa on laitoksen yleisen edun mukainen tarkoitus.<sup>98</sup> Tämä merkitsee käytännössä Eskolan ja muiden mukaan sitä, että yksikön toimintaa ei jaotella erikseen julkisiin ja ei-julkisiin osiin vaan kaikki myös kaupallisiin tehtäviin liittyvät hankinnat on kilpailutettava.

Itävallan hallitus esitti asiassa C-44/96 Mannesmann näkemyksen, että yksikkö voitaisiin katsoa julkisoikeudelliseksi laitokseksi ainoastaan silloin, kun yleistä etua palvelevat tehtävät muodostavat sen liikevaihdosta merkittävän enemmistön. Jos tämä kanta olisi hyväksytty, hankintadirektiivejä sovellettaisiin ainoastaan yksiköihin, joiden toiminnasta pääosa liittyy yleisen edun toteuttamiseen.<sup>99</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksesta kuitenkin ilmeni, että Itävallan ja Alankomaiden hallitusten esittämä perustelu, jonka mukaan olisi arvioitava, missä määrin toiminta liittyy muiden kuin teollisten tai kaupallisten

---

<sup>97</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.62

<sup>98</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.1.1998. Mannesmann Anlagenbau Austria AG ym. vastaan Strohal Rotationsdruck GesmbH. Ennakkoratkaisupyyntö: Bundesvergabebamt - Itävalta. C-44/96: Tuomioistuim katsoi, että Itävallan valtion painatuskeskus oli perustettu täyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja täytti siksi julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkit. Vaikka suurin osa sen toiminnasta oli luonteeltaan kaupallista, tuomioistuin katsoi, että yksikkö kuului kokonaisuudessaan hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Näin tuomioistuin torjui näkemyksen, jonka mukaan kaupalliseen toimintaan liittyvät hankinnat jäisivät hankintasääntelyn ulkopuolelle. Lisäksi tuomioistuin totesi, ettei liiketoimintaa harjoittavaa yritystä voida pitää julkisoikeudellisena laitoksena pelkästään siksi, että sen enemmistöomistus on hankintaviranomaisella, tai että se saa rahoitusta tällaiselta viranomaiselta, joka toimii yleisen edun mukaisissa tehtävissä.

<sup>99</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.62

tarpeiden täyttämiseen, ei perustu direktiivin sisältöön. Lisäksi julkisen sektorin hoidettavana olevat kaupalliset tehtävät liittyvät todennäköisesti niiden yleisen edun mukaisesti tehtävien hoitoon. Sinänsä voidaan pitää siis oikeutettuna, että niihin on sovellettava hankintalainsäädäntöä.

Itävallan hallituksen ehdottama tulkintatapa olisi selkeyttänyt teollisen ja kaupallisen luonteen arviointia, mutta tätä tulkintatapaa ei nähty hankintadirektiivin tavoitteiden mukaiseksi. Kriteerin soveltaminen olisi kuitenkin julkisasiamiehen näkemyksen mukaan voinut avata mahdollisuuden lain kiertämiseen, sillä yksikkö voitaisiin perustaa palvelemaan julkisia tarpeita, vaikka sen toiminta keskittyisikin pääasiassa teollisiin tai kaupallisiin tarkoituksiin. Mikäli tämäntyyppinen toiminta muodostaa yksikön toiminnasta merkittävimmän osan, direktiivin ulkopuolelle jääminen tulkinnan perusteella olisi mahdollista.<sup>100</sup> Tulkinta mahdollistaisi sen, että julkisyhteisö voisi systemaattisesti käyttää kyseistä rakennetta välttääkseen yhteisön lainsäädännön soveltamisen julkisia rakennusurakoita koskevissa sopimuksissa. Tästä voidaan päätellä, ettei yleisen edun mukaisten tehtävien ja teollisten tai kaupallisten tehtävien määrän suhteella ole arvioinnissa merkitystä.

### **3.3 Toiminnan riskien kantaminen**

Yksikön, joka kantaa itse harjoittamansa toiminnan tappiot ja vastaa niistä, on hankintadirektiivissä määritelty olevan luonteeltaan teollinen tai kaupallinen.<sup>101</sup> Tämä luonnehdinta perustuu siihen, että tällainen yksikkö toimii markkinaehtoisesti, ilman julkista tukea tai vastuuvapautta, ja sen toimintaan sisältyy taloudellinen riski. Kun yksikkö rahoittaa itse toimintansa ja vastaa tappioista kuten yksityinen toimija, sen voidaan katsoa toi-

---

<sup>100</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Léger 16.9.1997. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Belgian kuningaskunta. Asia C-208/96.

<sup>101</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti

mivan kilpailullisilla markkinoilla, eikä sitä näin ollen pidetä julkisoikeudellisena laitokseksi. Yksikkö, joka kantaa itse vastuun toimintansa riskeistä, ei horjuta markkinoiden toimintaedellytyksiä eikä vääristä kilpailua.

Markkinaoikeuden ratkaisussa todettiin Kemin Matkailu Oy:n kantavan itse toimintansa riskit, sillä osakeyhtiön molemmista lainoista perittiin samaa markkinahintaista korkoa, ja yhtiö oli kiinnittänyt ympärivuotisen Lumilinnan sekä muita rakennuksia ja pantannut kaupungille sekä pankille kiinnityksen tarkoittaman velkakirjat.<sup>102</sup> Lisäksi selvityksestä ilmeni, että lainaosuus oli tarkoitettu myöhemmin kattaa kokonaan pankkilainalla. Itsenäisesti lainasta vastaaminen osoittaa, että yksikkö toimii markkinaedellytyksillä, mikä puuhuu tässä tapauksessa kaupallisen luonteen puolesta. Itsenäisesti lainasta vastaaminen on myös argumentti sellaista tilannetta vastaan, jossa julkisella taholla olisi rahoituksen myötä määräysvalta yksikköön, mikä on julkisoikeudellisen laitoksen ominaispiirre. Tämän palataan tarkemmin tutkielmassa luvussa 4.

Markkinaoikeus katsoikin ratkaisussaan, että lainaa ja takausta koskevan selvityksen perusteella Kemin Matkailu Oy toimi tavanomaisilla markkinaedellytyksillä.<sup>103</sup> Vaikka toiminnalla tavoiteltiin osittain yleistä etua, ei tarvetta hankintalainsäädännön soveltamisalaan liittämiseen ollut, sillä tavanomaisilla markkinaedellytyksillä toimivalla yleistä etua tavoittelevalla yksiköllä ei ole kilpailullista etulyöntiasemaa muihin markkinoilla toimiviin yksiköihin nähden. Näin ollen Kemin Matkailu Oy:tä ei ollut tarvetta asettaa hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin.

Julkiselta taholta saatu tuki toimintaan on merkki ei-teollisesta tai -kaupallisesta luonteesta. Virve ja Tuotteet Palvelut Oy ei ollut saanut markkinaoikeuden selvityksen perusteella sellaista tukea konsernilta tai muulta taholta, minkä olisi katsottu merkitsevän, ettei kyseinen yhtiö toiminut markkinaehtoisesti ja tulorahoitukseen nojaten.<sup>104</sup> Tuki

---

<sup>102</sup> MAO:658/18

<sup>103</sup> MAO:658/18

<sup>104</sup> MAO:520/14

konsernilta tai muulta julkiselta taholta olisi siis merkinnyt, ettei yhtiö kanna itse toiminnastaan seuranneita riskejä. Tuen saaminen merkitsee yleensä myös sitä, että hankintayksiköllä on toimintaan liittyvä intressi, mikä tukee myös käsitystä yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämisestä.

Taloudellisia riskejä vähentävä konkurssisuoja on vahva osoitus toiminnan ei-kaupallisesta luonteesta.<sup>105</sup> Luonteeltaan teollinen tai kaupallinen toimija vastaa itse toimintansa tuottamista riskeistä, ja konkurssisuoja on riskejä huomattavasti rajoittava etu. Konkurssisuoja on markkinoilla niin huomattavaa etua tuova ominaisuus, että kyseisen ominaisuuden omaavat toimijat tulee saattaa hankintalainsäädännön alaisiksi. Euroopan unionin komissio on katsonut, että toimija, joka ei voi lainsäädännön mukaan mennä konkurssiin ja, joka toimii markkinoilla, hyötyy saamastaan konkurssisuojasta tavalla, jota voidaan verrata valtion toimijalle antamaan rajoittamattomaan valtioneuvokseen.<sup>106</sup> Kuntaomisteiset kiinteistöyhtiöt itsenäisinä oikeushenkilöinä ovat kuitenkin konkurssikelpoisia, joten niillä ei ole automaattista konkurssisuojaa. Kunta voi kuitenkin tukea yhtiötään, jotta konkurssi vältetään.

---

<sup>105</sup> Pekkala & muut, 2022, s.97

<sup>106</sup> HE 40/2013 vp. s.4

Kunnan velvollisuus rahoittaa yhtiötä merkitsee, ettei kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö vastaa itse toimintansa riskeistä. Markkinaoikeuden ratkaisussa selvisi Helsingin Musiikkitalo Oy:n yhtiöjärjestyksen 3 §:n mukaan yhtiön osakkeenomistajilla olevan velvollisuus suorittaa lisämaksuja yhtiölle kulloinkin voimassa olevassa osakassopimuksessa tarkemmin määritellyllä tavalla. Markkinaoikeus totesi, että yhtiöjärjestyksessä ja osakassopimuksessa oli varauduttu siihen, että yhtiön omistaville julkisyhteisöille voi syntyä velvollisuus rahoittaa yhtiötä.<sup>107</sup>

Mikäli yhtiö ei itse vastaa toimintansa tuottamasta tappiosta, tukee se myös käsitystä siitä, että toiminnalla pyritään edistämään yleisen edun mukaisia tehtäviä. Julkisella rahoituksella tuetaan toimintaa, jolla pyritään edistämään yleistä etua. Toiminnan luonne ei ole silloin täysin teollinen tai kaupallinen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, ettei kiinteistöyhtiö Varkauden Taitotalo Oy voinut olla luonteeltaan täysin teollinen tai kaupallinen, sillä sen omisti sekä sitä rahoitti julkinen toimija.<sup>108</sup>

Vaikka osakeyhtiö toimi kilpailuilla markkinoilla, korkein hallinto-oikeus tulkitsi, että toiminnalla täytyy olla yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia ja kaupallisia tavoitteita, sillä sitä rahoitettiin julkisin varoin. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kokonaisarvioinnin perusteella ei voitu sulkea pois mahdollisuutta, ettei Varkauden kaupunki, yhtiön omistaja, rahoittaja ja hallinnollinen vaikuttaja, olisi ollut osaltaan vastuussa yhtiön toimintaan liittyvistä riskeistä. Tapauksessa on myös huomioitava se, että rahoitus on merkki myös hankintayksikön määräysvallasta yksikköä kohtaan.

Siikavirran mukaan kuntien omistamat osakeyhtiöt eivät useinkaan toimi kuten tavanomaiset markkinaehtoiset yritykset, jotka tähtäävät voiton tuottamiseen ja toimivat normaalin kilpailun sekä liiketoiminta- tai konkurssiriskin alaisina.<sup>109</sup> Tähän vaikuttaa Siika-

---

<sup>107</sup> MAO:188/16

<sup>108</sup> KHO: 2005:63

<sup>109</sup> Siikavirta, 2015, s. 117

virran esittämän perusteella muun muassa se, että julkisyhteisöjen omistamat yhtiöt tarjoavat palveluja ensisijaisesti julkiselle sektorille, tai niiden toimintaan voi sisältyä lakisääteisiä palvelutehtäviä. Monissa tapauksissa kunnan omistama kiinteistöyhtiö palvelee kunnan strategisia tavoitteita. Tällöin toiminnalla on selkeä yhteys yleisen edun mukaisiin tarpeisiin, mikä puoltaa julkisoikeudellisen laitoksen statusta. Yhtiö ei välttämättä pyri voiton maksimointiin, vaan sen ensisijainen tehtävä voi olla yleisen edun mukainen. Kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden kohdalla ei voida kuitenkaan yksiselitteisesti todeta, että ne toimisivat aina julkisen vallan ohjauksessa vailla liiketoiminnallista luonnetta.

Kriittisempi arvio kuitenkin nousee esiin esimerkiksi silloin, kun kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö harjoittaa toimintaansa pääasiassa vuokraamalla toimitiloja yksityisille yrityksille kilpailutilanteessa muiden kaupallisten toimijoiden kanssa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että Varkauden Taitotalo Oy:n harjoittama, yksityisen yritystoiminnan houkuttelevuus kunnan alueelle, voitiin nähdä yleisen edun tarpeita tyydyttävänä kunnan intressien mukaisena tavoitteena, vaikka toiminnalla tavoiteltiinkin Varkauden Taitotalo Oy:n mukaan voittoa.<sup>110</sup> Vaikka Varkauden kaupungin tavoittelema elinkeinoelämän kehittäminen ei olisi ollut Varkauden Taitotalo Oy:n näkökulmasta pääasiallinen tavoite, vaikutti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa Varkauden kaupungin intressi asiaan. Tapauksessa on kuitenkin otettava huomioon se, että Varkauden taitotalo Oy sai rahoitusta kaupungilta. Jälleen on myös todettava, että yleisen edun mukaisen tehtävän ehto voi täytyä, vaikka se olisikin vähämerkityksellinen.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> KHO: 2005:63

<sup>111</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-44/96, Mannesmann Anlagenbandenbau Austria AG ym. vs. Strohal Rotationsdruck GesmbH.

Julkisasiamies nosti ratkaisuehdotuksessaan esille ongelman: hankintalainsäädännön vaatimukset saattavat aiheuttaa kohtuuttomia rajoitteita yksityisiin toimijoihin nähden. Tällainen tilanne on erityisen kriittinen sellaisen yksikön kohdalla, jonka merkittävä osa toiminnasta tapahtuu kilpailla markkinoilla, mutta jonka toiminta sisältää myös ei-teollista tai kaupallista yleisen edun mukaisia tarpeita tyydyttävää toimintaa. Ratkaisuna tähän julkisasiamies esitti, että julkisoikeudellisten laitosten perustamisessa onkin tärkeää arvioida huolellisesti, mitkä tehtävät kuuluvat niiden toimialaan, ja tarvittaessa jättää tietyt toiminnot laitoksen ulkopuolelle.<sup>112</sup>

Vaikka teollisen ja kaupallisen luonteen ominaisuuksien tarkoituksena onkin rajoittaa yleisen edun mukaisten tehtävien määritelmää, ei toiminnan luonteeseen aina syvennytä tuomioistuinten ratkaisuissa. Kuten jo aikaisemmin todettiin, lain ensimmäisen kohdan edellytysten tulisi täyttyä samanaikaisesti. Määräysvaltaa lujittavat ehdot ovat vaihteoisia ja niitä arvioidaan, mikäli ensimmäisen kohdan ehdot täyttyvät. Pekkala ja muut nostavat esille markkinaoikeuden ratkaisut 598/11 sekä 589/09 sekä toteavat, ettei perusteluissa otettu nimenomaan kantaa kaupalliseen tai teolliseen luonteeseen.<sup>113</sup>

Markkinaoikeuden ratkaisuista ilmenee, että rahoitusta koskevan edellytyksen täyttyminen ja yleisen edun mukainen toiminta riittivät siihen, että Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiön katsottiin olevan julkisoikeudellinen laitos.<sup>114</sup> Teollisen ja kaupallisen luonteen olemassaoloon ei syvennytty tapauksessa sen tarkemmin. Tämä johtunee kuitenkin siitä, että Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiön toiminta oli melko kiistattomasti ei-teollistaja ja ei-kaupallista sekä yleisen edun mukaiset tarpeet tyydyttävää.

---

<sup>112</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Léger 16.9.1997. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Belgian kuningaskunta. Asia C-208/96.

<sup>113</sup> Pekkala & muut, 2022, s.95

<sup>114</sup> MAO:598/11

Myös markkinaoikeuden ratkaisussa koskien Hengitysliitto Heli ry:n hankintayksikköasemaa rahoituksen aiheuttama määräysvalta ja yleisen edun mukaiset tehtävät vaikuttivat julkisoikeudellisen laitoksen aseman määräytymiseen, mutta teollista ja kaupallista luonnetta ei juurikaan arvioitu.<sup>115</sup> Tapauksessa viitattiin teollisen ja kaupallisen luonteen arviointikriteereihin, mutta itse ratkaisun perustelut eivät syventyneet siihen, oliko Hengitysliitto Heli ry:n toiminta tosiasiallisesti teollista tai kaupallista.

---

<sup>115</sup> MAO: 589/09

## 4 Hankintayksiköiden määräysvalta

Hankintalain 5 §:n mukaan julkishallinnon määräysvalta omistamaansa laitokseen riippuu rahoituksesta, valvonnasta ja nimeämisoikeudesta. Julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen kolme viimeistä ehtoa ovat vaihtoehtoisia.<sup>116</sup> Minkä tahansa ehdoista täyttyminen riittää julkisoikeudellisen laitoksen aseman määrittämiseksi, kunhan ensimmäisen osan ehdot täyttyvät. Rahoitus, valvonta ja johdon nimittäminen ovat Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä osoittaneet sellaista riippuvuussuhdetta julkisyhteisöön, että kilpailutusvelvoite on ollut syytä ulottaa kyseisen riippuvuussuhteen osapuolena olevaan yksikköön, joten tällaista riippuvuussuhdetta on pidetty julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkistönä.<sup>117</sup>

Hankintalainsäädännön tarkoituksena on ohjata julkisia hankintoja, eikä sitä ole tarkoitettu sovellettavaksi täysin yksityisten yritysten, yhteisöjen tai yksityishenkilöiden tekemiin hankintoihin. Tämän rajauksen mahdollistamiseksi hankintalainsäädäntöön on sisällytetty useita kriteereitä, jotka liittyvät julkisyhteisöjen määräysvaltaan tai kytköksiin julkisyhteisöihin.<sup>118</sup> Näiden edellytysten avulla pyritään tunnistamaan ne toimijat, jotka kuuluvat hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin, ja erottamaan ne niistä, joihin sääntely ei ulotu.

Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän viimeinen kohta liittyy hankintayksiköiden määräysvaltaan. Riippuvuussuhteen alainen toimija saattaisi sekoittaa markkinoiden toimintaa, mikäli se ei olisi hankintalainsäädännön alainen. Yksikön riippuvuussuhde nimitäin mahdollistaa julkisen vallan vaikuttamisen hankintoja koskeviin päätöksiin, mikä puolestaan voi johtaa päätösten tekemiseen muiden kuin taloudellisten perusteiden pohjalta.<sup>119</sup> Tällainen kytkös voi johtaa siihen, että päätökset eivät aina perustu taloudellisiin tai markkinaehtoihin perusteisiin, vaan ne voivat heijastaa poliittisia, sosiaalisia tai

---

<sup>116</sup> HE 108/16 vp. s.84

<sup>117</sup> Pekkala & muut, 2022, s.98–99; Ukkola, 2015, s.94

<sup>118</sup> Ukkola, 2015, s.92

<sup>119</sup> MAO:503/20

muita yleisen edun mukaisia tavoitteita. Tämä eroaa yksityisen sektorin toimijoista, joiden päätöksiä ohjaa ensisijaisesti taloudellinen tehokkuus ja voiton maksimointi. Riippuvuussuhde tuo mukanaan riskin siitä, että hankintamenettely ei ole täysin puolueeton tai kilpailuneutraali.

Muiden kuin taloudellisten perusteiden pohjalta päätösten tekeminen ja julkisen vallan vaikutukset voivat johtaa siihen, että kotimaisia ehdokkaita suositaan sekä palveluiden tarjoamiseen ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen syntyä esteitä.<sup>120</sup> Tulkinnassa tulee siis huomioida direktiivin tavoite, joka on sisämarkkinoiden tasapaino. Euroopan unionin oikeuden tulkinnalle on ominaista teleologinen tulkinta, jolla tarkoitetaan sääntelyn tavoitteisiin keskittyvää tulkintaa, jossa lakia tulkitaan sen tarkoituksen mukaisesti.<sup>121</sup> Tämä tulkintatapa tulee huomioida julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän tarkastelussa myös valvonnan, rahoituksen ja nimitysoikeuden kohdalla.

Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaan rahoituksen, valvonnan ja nimitysoikeuden edellytyksiä on tulkittava toiminnallisesti.<sup>122</sup> Toiminnallinen tulkinta lainsäädännön kontekstissa tarkoittaa sitä, että lakia tulkitaan sen tavoitteiden ja tarkoituksen mukaisesti sen sijaan, että keskityttäisiin vain sanamuotoon tai kirjaimelliseen tulkintaan. Tämä lähestymistapa pyrkii varmistamaan, sen että laki palvelee käytännön tilanteissa niitä päämääriä, joita sillä on ollut tarkoitus edistää.

Kunta valvoo omistamiaan yhtiöitä omistajaohjauksella. Omistajaohjauksen tavoitteena on varmistaa, että kunta toimii omistajansa sille asettamien päämäärien mukaisesti.<sup>123</sup> Osakeyhtiölaissa korostetaan yhtiön itsenäisyyttä ja sen erillisyyttä omistajistaan (624/2006, 6 §). Vaikka kunta omistaa osakeyhtiön, se ei voi osakeyhtiölain mukaan yksin päättää yhtiön toiminnasta ilman yhtiökokouksen päätöksiä tai yhtiöjärjestyksen sallimia

---

<sup>120</sup> MAO:503/20

<sup>121</sup> Raitio, 2013, s.216

<sup>122</sup> HE 108/16 vp. s.85

<sup>123</sup> Ruohonen & muut, 2021, s.183

toimivaltuuksia. Siksi määräysvallan lujittumisen ehtoja tulee tarkastella myös kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön kohdalla yksityiskohtaisesti ja tapauskohtaisesti.

## 4.1 Rahoitus

### 4.1.1 Rahoituksen vastikkeettomuus

Hankintalain 5 §:ssä määritellään määräysvallan yhdeksi tyyppiksi rahoitus: yksikkö, jota hankintayksikkö rahoittaa pääasiallisesti, on kyseisen hankintayksikön määräysvallan alainen. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on johdonmukaisesti pyritty erottamaan toisistaan tilanteet, joissa toimijalle annetaan julkista rahoitusta, ja tilanteet, joissa kyse on tavanomaisista kaupallisista sopimussuhteista.<sup>124</sup> Rahoituksen ehdon täytyminen edellyttää vastikkeettomuutta ja määräysvallan lujittamista. Esimerkiksi oikeuskäytännön mukaan yksikön sopimukseen perustuvat kaupallisten palveluiden myyntitulot eivät kuulu lainkohdan tarkoittamaan rahoitukseen.<sup>125</sup>

Vastikkeettomuuden tarkasteleminen on tärkeää, sillä hankintaviranomaisten kaikkien suorittamien maksujen takana ei ole alistus- tai riippuvuussuhteen luominen tai lujittaminen.<sup>126</sup> Vastikkeettomuudella tarkoitetaan Euroopan unioni tuomioistuimen ratkaisun University of Cambridge perusteella tilannetta, jossa jokin hyödyke, palvelu tai etuus annetaan ilman, että siitä saadaan mitään rahallista tai muuta korvausta vastineeksi. Vastikkeeton toiminta ei siis perustu vaihdantasuhteeseen, vaan se voi pohjautua esimerkiksi lahjaan, avustukseen tai julkisen vallan veloitteeseen tarjota tiettyjä palveluja ilman maksua.

---

<sup>124</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-380/98, The Queen vastaan H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge, 3.10.2000.

<sup>125</sup> HE 108/2016 vp s.85

<sup>126</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-380/98, The Queen vastaan H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge, 3.10.2000.

Lainkohdassa rahoituksella tarkoitetaan Kuoppamäen mukaan suoraa tulotukea tai yksikön toiminnan kattamiseksi annettavaa rahoitusta.<sup>127</sup> Suora tulotuki viittaa rahalliseen avustukseen, joka ei perustu palvelusuoritukseen tai vastikkeeseen, vaan jolla pyritään tukemaan toimijan olemassaoloa tai yleishyödyllistä tehtävää. Näin ollen se myös osaltaan antaa merkkejä yleisen edun mukaisesta tehtäväkentästä. Toisaalta toiminnan kattamiseksi annettu rahoitus voi sisältää esimerkiksi säännöllistä budjettirahoitusta, toiminta-avustuksia tai investointitukea, joilla katetaan yksikön perustoiminnan kuluja. Tällainen rahoitus ei yleensä edellytä markkinaehtoista vastinetta, vaan se osoittaa kiinteää sidosta julkiseen tehtävään. Jotta hankintalain mukaisen määräysvallan voitaisiin tulkita olevan yksikön kohdalla toteutunut rahoituksen osalta, tulee kyseessä olla julkinen rahoitus eli sen tulee olla peräisin hankintayksiköltä. (hankintalaki 1397/2016, 5 §). Kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön kohdalla suora tulotuki tarkoittaisi kunnan tai muun julkisen toimijan maksamaa avustusta yhtiölle ilman, että vastineeksi vaaditaan mitään kaupallista suoritetta.

Alistus- tai riippuvuussuhdetta ei nähdä oikeuskäytännön perusteella syntyvän, mikäli rahoitukselle saadaan vastiketta. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa *The Queen vastaan H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge* tultiin siihen tulokseen, että sellaiset maksut, joissa hankintayksiköllä nähtiin olevan taloudellinen intressi kyseessä olevan palvelun suorittamiseen, tulkittiin rinnastettaviksi kaupallisissa suhteissa vallitseviin riippuvuussuhteisiin.<sup>128</sup> Tällaisiksi vastikkeellisiksi järjestelyiksi katsottiin maksut tutkimuspalveluista, asiantuntija-avusta ja konferenssien järjestämisestä. Vastikkeelliset järjestelyt nähdään normaalina markkinatoimintana. Hankintadirektiivin tavoitteena on saada julkisen toimijan riippuvuussuhteen alaiset yksiköt hankintasään-

---

<sup>127</sup> Kuoppamäki, 2018, s.46

<sup>128</sup> Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-380/98, *The Queen vastaan H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge*, 3.10.2000.

telyn alaisiksi, jotta julkisen vallan vaikutusmahdollisuudet yksikköön eivät pääse vääristämään markkinoita.<sup>129</sup> Näin ollen vastikkeetonta rahoitusta hankintayksiköltä saavat yksiköt tulisi saattaa hankintasäätelyn alaisiksi.

Vastikkeettoman rahoituksen merkinä voidaan pitää hankintadirektiivin neljännen kohdan perusteella sitä, että toimijalla on velvollisuus palauttaa saadut määrät, mikäli niitä ei käytetä suunniteltuihin tarkoituksiin.<sup>130</sup> Palautusvelvollisuus korostaa rahoituksen luonnetta kontrolloituna tukena. Se toimii takeena siitä, että julkisia varoja ei käytetä väärin tai tarkoituksen vastaisesti. Tällainen järjestely osoittaa, että kyseinen toimija toimii osittain tai kokonaan julkisen vallan ohjauksessa, mikä voi merkitä, että se kuuluu hankintadirektiivin soveltamisalaan esimerkiksi julkisoikeudellisena laitoksena. Siten oikeudellinen arvio ei perustu pelkästään siihen, mistä rahat tulevat, vaan myös siihen, millaisin ehdoin ne on annettu ja miten niiden käyttöä valvotaan. Julkisen vallan ohjauksessa toimiminen saattaa täyttää rahoituksen lisäksi myös valvonnan tunnusmerkit.

University of Cambridge -ratkaisussa tuomioistuimien korosti vastikkeellisuuden ja vastikkeettomuuden eroa toteamalla, että vapaasti neuvotellut, vastavuoroiset sopimusvelitteet kaupallisessa suhteessa eivät muodosta julkista rahoitusta. Ratkaisun ytimessä on käsitys siitä, että julkinen rahoitus ei synny pelkästään varojen siirrosta julkisen ja yksityisen toimijan välillä, vaan sen täytyy ilmentää julkisen vallan tukea, joka ei perustu vapaaseen markkinaehtoiseen vaihdantaan. Kun julkinen toimija ostaa tavaran tai palvelun avoimilla markkinoilla normaalin kilpailun ja sopimusneuvottelujen puitteissa, kyse on kaupallisesta suhteesta, ei rahoituksesta. Tällaisessa tilanteessa toimijan saama vastike ei ole lahjanluonteista eikä tuenomaista, vaan perustuu liiketoiminnalliseen suoritteeseen.

---

<sup>129</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti

<sup>130</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-337/06, Bayerischer Rundfunk ynnä muut vastaan GEWA – Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH, 13.12.2007.

Kiinteistöyhtiöiden kohdalla tämä erottelu näyttäytyy myös konkreettisesti. Jos kunta vuokraa tiloja kiinteistöyhtiöltä markkinahintaan ja neuvottelee vuokrasopimuksen ehtoineen vapaasti kuten kuka tahansa vuokralainen, kyseessä on kaupallinen sopimus, ei julkinen rahoitus. Mutta jos kiinteistöyhtiö saa varoja esimerkiksi toiminta-avustuksena, ilman vastasuoritusta tai kilpailullista sopimussuhdetta, voidaan kyseessä pitää julkisena rahoituksena, mikä puolestaan voi vaikuttaa siihen, onko yhtiö hankintalainsäädännön alainen toimija.

Määräysvallan näkökulmasta merkityksellisiä maksuja olivat Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa *The Queen vastaan H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge* paikallisen opetusviranomaisen tiettyjen opiskelijoiden lukukausimaksuja varten julkisoikeudelliselle laitokselle, tässä tapauksessa yliopistolle, maksamat apurahat, koska kyseessä oleviin maksuihin ei liittynyt sopimukseen perustuvaa vastiketta.<sup>131</sup> Rahoille saatu vastike voidaan tulkita yleisen edun mukaisia tavoitteita edistäväksi, sillä rahoituksella tuettiin opiskelua. Suoraa luonteeltaan kaupallista tai teollista vastinetta rahoitukselle ei ollut. Ratkaisun perusteella voidaan tulkita, etteivät yleisen edun mukaisten tehtävien toimittaminen vastikkeena täytä vastikkeellisen rahoituksen tunnusmerkistöä hankintalainsäätelyn näkökulmasta.

#### **4.1.2 Rahoituksen toteuttamistapa**

Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussa *C-337/06* todettiin, ettei hankintadirektiivin rahoitusta koskeva sanamuoto sisällä mitään täsmennyksiä kyseessä olevan rahoituksen toteuttamistavasta.<sup>132</sup> Siksi tulkittavaksi jää se, millaiset toteuttamismuodot täyttävät rahoituksen ehdon. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan ei myöskään

---

<sup>131</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa *C-380/98, The Queen vastaan H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge*, 3.10.2000.

<sup>132</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa *C-337/06, Bayerischer Rundfunk ynnä muut vastaan GEWA – Gesellschaft für Gebäudereinigung and Wartung mbH*, 13.12.2007.

edellytetä, että kyseisten laitosten toiminta olisi suoraan valtion tai muun julkisoikeudellisen yksikön rahoittamaa, jotta kyseinen edellytys täyttyisi.<sup>133</sup> Ennakkoratkaisussa arviointiin sitä, voiko rahoitus olla välillistä.

Euroopan yhteisöjen komission mukaan arvioinnin ei tulisi poiketa sen perusteella, kulkevatko varat ensin valtion talousarvion kautta siten, että valtio perii lupamaksun ja siirtää sen jälkeen tulot julkisoikeudellisten yleisradiolaitosten käyttöön, vai myöntääkö valtio näille laitoksille suoraan oikeuden periä lupamaksut itse.<sup>134</sup> Rahoitus voi siis Euroopan unionin oikeuskäytännön perusteella tapahtua välillisesti. Välillisen rahoitustavan riittävyyden on todettu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa Bayerischer Rundfunk ynnä muut vastaan GEWA – Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH olevan tarkoituksenmukaista, jotta edellytys täyttyy ilman, että valtio perustaa tai nimittää itse julkisen tai yksityisen laitoksen, jonka tehtävänä lupamaksun periminen on.<sup>135</sup> Euroopan unionin sisämarkkinoiden kannalta on tärkeää saada julkisesta rahoituksesta niin suoraan kuin välillisesti riippuvaiset toimijat hankintalain alaisuuteen. Tapauksessa kyse oli yleisradiotoiminnan rahoittamisesta lupamaksuilla, joita ei kerätty suoraan valtion toimesta, vaan ne kanavoitiin eri toimijoiden kautta. Tuomioistuin katsoi, että tällainen rahoitustapa täyttää hankintadirektiivissä asetetun julkisen rahoituksen kriteerin, vaikka valtio ei itse perinyt tai suoraan jakanut varoja.

Tulkinta oli perusteltu, sillä järjestelmä loi institutionaalisen ja taloudellisen riippuvuuden julkiseen valtaan, vaikka muodollinen vastuu oli siirretty toiselle toimijalle. Unionin sisämarkkinoiden näkökulmasta tällä tulkinnalla on keskeinen merkitys. Jos julkisen sektorin vaikutusvalta rahoituksessa voitaisiin kiertää pelkästään teknisellä rakenteella, ku-

---

<sup>133</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-337/06, Bayerischer Rundfunk ynnä muut vastaan GEWA – Gesellschaft für Gebäudereinigung and Wartung mbH, 13.12.2007.

<sup>134</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-337/06, Bayerischer Rundfunk ynnä muut vastaan GEWA – Gesellschaft für Gebäudereinigung and Wartung mbH, 13.12.2007.

<sup>135</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-337/06, Bayerischer Rundfunk ynnä muut vastaan GEWA – Gesellschaft für Gebäudereinigung and Wartung mbH, 13.12.2007.

ten siirtämällä rahoituksen perintä ja jako kolmannelle taholle, voitaisiin merkittäviä palvelutoimijoita rajata hankintalainsäädännön ulkopuolelle. Tämä vaarantaisi kilpailuneutraliteetin ja toisi eriarvoisuutta julkisten varojen käytön valvontaan.

Rahoituksen edellytyksen täytyminen vaatii kuitenkin unionin oikeuskäytännön perusteella määräysvallan lujittumista, mikä rajoittaa hankintayksikön vastikkeettomien rahoitusmuotojen tulkintaa. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe päädyttiin siihen lopputulokseen, että julkisoikeudellisen ammatillisen yhdistyksen kaltaisen laitoksen rahoitustavat eivät itsessään merkitse sitä, että suurin osa rahoituksesta olisi peräisin julkiselta vallalta, eikä niiden kautta voida myöskään valvoa laitoksen johtoa julkisen vallan toimesta.<sup>136</sup> Ratkaisun perusteella voidaan tulkita, ettei läheinen suhde tarkasteltavan yksikön ja julkisen vallan välillä tarkoita sitä, että niiden välillä vallitsisi riippuvuussuhde.

Komissio esitti kyseisen asian suullisessa esittelyssä kantansa, jonka mukaan jo pelkkä ammatillisen yhdistyksen ja valtion viranomaisten välinen läheinen suhde riittäisi täyttämään edellytyksen, jonka mukaan suurin osa rahoituksesta on peräisin julkiselta vallalta.<sup>137</sup> Komission kannan taustalla oli tavoite saattaa kaikki riippuvuussuhteen alaiset, ja sisämarkkinoiden toimintaa mahdollisesti horjuttavat toimijat hankintadirektiivin alaisiksi. Unionin tuomioistuin kuitenkin päätyi toisenlaiseen ratkaisuun.

Julkisasiamies esitti ratkaisuehdotuksessaan komission tulkinnan olevan kohtuuttoman laaja, sillä käsiteltävänä olevassa asiassa nousee esiin hankala kysymys julkisen vallan välillisesti myöntämästä rahoituksesta ja julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjä koskevien unionin oikeussäntöjen soveltamisen rajoista.<sup>138</sup> Julkisasiamie-

---

<sup>136</sup> C-526/11, IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe, 12.9.2013

<sup>137</sup> C-526/11, IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe, 12.9.2013

<sup>138</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-526/11, 30.1.2013

hen ratkaisuehdotuksessa C-526/11 nostettiin Pekkalan ja muiden mukaan esille suhteellisuusperiaatteen merkitys rahoituksen edellytyksen arvioimisessa,<sup>139</sup> sillä kohtuuttoman laajasti rahoituksen edellytyksen tulkitseminen väärinä läheisen riippuvuussuhteen toteamista julkiseen valtaan nähden sekä vähentäisi kahden muun artiklan ehdon merkitystä.<sup>140</sup> Läheistä riippuvuussuhdetta ei julkisasiamiehen toteaman perusteella saanut samaistaa yksikön ja julkisen vallan läheisyyteen.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa koskien tapausta GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe julkisasiamies esitti asioiden C-337/06 ja C-300/07 pohjalta neljä aihetodistetta rahoituksen edellytyksen täyttymisestä:

1. Resursseilla on julkinen sekä pakollinen alkuperä.
2. Resurssien kerääminen maksuvelvollisilta on autoritaarista
3. Resurssien vahvistamistavat sekä tilanteen mukaan valvontaviranomaisten näiden vahvistamistapojen osalta mahdollisesti harjoittaman valvonnan laajuus ja intensiteetti.
4. Kyseisille laitoksille mainittujen resurssien keräämisen turvaamiseksi myönnetty julkisen vallan valtaoikeudet.<sup>141</sup>

Nämä aihetodisteet tarjoavat välineen tilanteissa, joissa rahoitus ei ole ilmeisen suoraa, vaan syntyy esimerkiksi maksujärjestelmien tai viranomaisroolien kautta.

Ensimmäinen aihetodiste koskee resurssien julkista ja pakollista alkuperää. Tällä viitataan siihen, että laitoksen saamat varat ovat peräisin julkiseen järjestelmään kuuluvasta rahoituslähteestä, kuten lakisääteisistä maksuista. Tämä erottaa aidosti markkinaehtoiset tulonlähteet julkisesta rahoituksesta. Mikäli maksut ovat pakollisia, kuten jäsenmaksut ammatilliselle järjestölle lakisääteisen tehtävän perusteella, kyse on vahvasta osoituksesta julkisen rahoituksen olemassaolosta.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup>Pekkala & muut, 2022, s.101

<sup>140</sup>Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Mengozzi 30.1.2013. IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe. Ennakkoratkaisupyyntö: Oberlandesgericht Düsseldorf - Saksa. C-526/11.

<sup>141</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Mengozzi 30.1.2013. IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe. Ennakkoratkaisupyyntö: Oberlandesgericht Düsseldorf - Saksa. C-526/11.

<sup>142</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-526/11, IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe, 12.9.2013.

Toinen aihetodiste liittyy autoritaariseen perintätapaan, eli siihen, että resurssien kerääminen ei perustu sopimukseen tai vapaaehtoisuuteen, vaan viranomaistoimivaltaan tai lakiin. Kun varojen keräämiseen ei tarvita maksajan suostumusta, kyseessä on rahoitus, joka muistuttaa verotusta tai muuta julkisoikeudellista maksua.<sup>143</sup> Tällainen keräämismekanismi viittaa julkisasiamiehen mukaan suoraan laitoksen sidokseen julkiseen valtaan.

Kolmas aihetodiste koskee maksujen vahvistamista ja viranomaisvalvontaa. Jos maksujen tasosta ja rakenteesta päättää julkinen viranomainen tai jos niiden määräytymistä valvotaan, kyseessä ei ole itsenäinen taloudellinen toimija.<sup>144</sup> Tämä korostaa rahoituksen luonteen olevan enemmän hallinnollista kuin markkinatalouteen kuuluvaa. Julkisen vallan rooli maksujen hyväksymisessä tai valvonnassa osoittaa taloudellisen riippuvuuden syvyyttä.

Neljäs aihetodiste viittaa julkisen vallan valtaoikeuksiin, jotka mahdollistavat maksujen perimisen tai valvonnan. Jos laitoksella on esimerkiksi oikeus määrätä pakollisia maksuja tai käyttää hallinnollisia pakkokeinoja, se toimii osana julkista hallintoa, ei yksityisen sektorin pelisäännöillä.<sup>145</sup> Tällaiset valtaoikeudet ovat olennainen kriteeri julkisoikeudellisen aseman arvioinnissa. Näiden neljän aihetodisteen avulla muodostuu kokonaiskuva siitä, onko rahoitusluonne sellainen, että toimija tulee katsoa olevan julkisesti rahoitettu riippumatta siitä, tuleeko rahoitus suoraan valtion budjetista. Tämä mahdollistaa hankintalainsäädännön ja muiden vastaavien sääntelykehyksien soveltamisen myös niihin yksiköihin, joiden taloudellinen kytkentä julkiseen valtaan tapahtuu järjestelmien eikä suoran budjettituen kautta.

---

<sup>143</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Mengozzi 30.1.2013. IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe. Ennakkoratkaisupyyntö: Oberlandesgericht Düsseldorf - Saksa. C-526/11.

<sup>144</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Mengozzi 30.1.2013. IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe. Ennakkoratkaisupyyntö: Oberlandesgericht Düsseldorf - Saksa. C-526/11.

<sup>145</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Mengozzi 30.1.2013. IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe. Ennakkoratkaisupyyntö: Oberlandesgericht Düsseldorf - Saksa. C-526/11.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa Turun kaupunki ja Ruissalo Säätiö sopivat 29.3.2006 järjestelystä, jossa Turku osti 49,9 % Kiinteistö Oy Turun Kaskenlinnan osakkeista.<sup>146</sup> Yhtiö rakennutti pitkäaikaissairaalan vuokratontille, ja osakkeet jakautuvat siten, että kummallakin osapuolella oli hallinta oikeus omiin rakennusosiinsa ja autopaikoihin. Vaikka yhtiön rakennushanke oli rahoitettu pankkilainalla, varat lainan takaisinmaksuun kerättiin osakkailta rahoitusvastikkeina. Koska kaupungin omistamat tilat olivat arvokkaammat kuin säätiön, myös kaupungin maksama osuus rahoitusvastikkeesta oli suurempi. Näin ollen yhtiön rahoituksesta yli puolet tuli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kaupungilta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hankintalain 2 §:n 2 momentin 1 kohdan edellytys täyttyi: Kiinteistö Oy Turun Kaskenlinna sai pääasiallisen rahoituksensa Turun kaupungilta, ja se oli näin ollen hankintayksikkö hankintalain tarkoittamassa mielessä. Tämä rahoitusmalli teki kaupungista yhtiön pääasiallisen rahoittajan, vaikka rahavirrat kulkivat pankkilainan ja osakasvastikkeiden kautta – siis ei suorana tukena, vaan omistuksen ja tilankäytön perusteella määräytyvinä maksusuorituksina.

---

<sup>146</sup> KHO:2010:39

### 4.1.3 Yli puolet rahoituksesta

Hankintalain 5 §:ssä säädetään rahoituksen ehtona olevan, että hankintayksikkö rahoittaa toimijaa pääasiallisesti. Hankintadirektiivissä todetaan, että laitoksen rahoituksen lähdeä koskevaa edellytystä on tarkasteltu oikeuskäytännössä ja oikeuskäytäntö selvittää rahoittamisen pääosin merkitsevän yli puolta rahoituksesta.<sup>147</sup> Oikeuskäytäntö siis täydentää hankintadirektiivin määritelmää tässäkin tapauksessa. Hankintadirektiivissä myös tarkennetaan, että oikeuskäytännön perusteella rahoitukseen voi kuulua käyttäjiltä saatavia maksuja, jotka määrätään, lasketaan sekä peritään julkisoikeudellisten sääntöjen mukaisesti.

Rahoitus voi koostua useiden eri hankintayksiköiden myöntämistä varoista, jolloin nämä eri lähteistä saadut summat otetaan huomioon yhteenlaskettuna kokonaisuutena.<sup>148</sup> Kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön kohdalla tämä tarkoittaa, että vaikka yksittäinen kunta ei yksin kattaisikaan yli puolta yhtiön rahoituksesta, saattaa yhtiö silti täyttää hankintayksikön määritelmän, jos useiden kuntien tai muiden hankintayksiköiden rahoitus yhdessä ylittää 50 prosentin osuuden. Näin ollen yhteenlaskennan periaate laajentaa tilanteita, joissa kiinteistöyhtiö voidaan katsoa julkisoikeudelliseksi laitokseksi, ja siten sen on noudatettava julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Tämä korostaa tarvetta tarkkaan rahoituslähteiden seurantaan ja dokumentointiin.

Pääasiallisen rahoituksen edellytystä ei voida arvioida pelkästään oikeushenkilön julkisista tilinpäätöstiedoista, vaan sen selvittäminen vaatii yksityiskohtaisempaa taloudellista ja rahoitukseen liittyvää tietoa.<sup>149</sup> Rahoitusta myöntävän hankintayksikön onkin Hyvösen ja muiden tulkinnan perusteella tärkeää tunnistaa mahdollisuus, että tuensaaja voi tämän rahoituksen perusteella täyttää hankintayksikön kriteerit, ja toimittava tämän mukaisesti. Myös yksikkö itse on velvollinen huomioimaan kyseisen mahdollisuuden.

---

<sup>147</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti

<sup>148</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.44

<sup>149</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.45

Hankintadirektiivin henkilöllisen soveltamisalan osalta direktiivin tulisi nojata olemassa olevaan oikeuskäytäntöön.<sup>150</sup> Tulkintaohjeella tarkoitetaan sitä, että jäsenvaltioiden ei tule luoda itsenäisiä kansallisia määritelmiä julkisoikeudellisesta laitoksesta, vaan niiden on pysyttävä unionin tuomioistuimen kehittämien käsitteiden rajoissa. Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-337/06 henkilöllisen soveltamisalan ehto näyttäytyi konkreettisesti, sillä jäsenvaltio ei voinut vedota omaan kansallisiin kriteereihinsä määritelläkseen, onko kyseessä julkisoikeudellinen laitos.<sup>151</sup> Sen sijaan tuli soveltaa unionin tuomioistuimen tulkintakäytäntöä, joka oli laajempaa ja sisälsi muun muassa riippuvuuden valtion taloudellisesta tuesta ilman vastiketta.

Oikeuskäytännön mukaan rahoituksen laskennassa lähtökohtana on ollut se, että perusteena käytetään varainhoitovuotta, jonka aikana tarkasteltu hankintamenettely on käynnistetty.<sup>152</sup> Varainhoitovuodella tarkoitetaan tiettyä ajanjaksoa, yleensä 12 kuukauden mittaista tilikautta, jonka aikana organisaation taloudellista toimintaa seurataan ja raportoidaan. Se vastaa usein kalenterivuotta, mutta voi myös poiketa siitä esimerkiksi tilikauden erityisjärjestelyjen vuoksi. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisusta C-380/98 University of Cambridge ilmenee, että julkisen rahoituksen osuuden ollessa enemmän kuin puolet koko varainhoitovuoden rahoituksesta, luokitellaan yksikkö hankintaviranomaiseksi sinä varainhoitovuonna.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti

<sup>151</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 13 päivänä joulukuuta 2007.

Bayerischer Rundfunk ynnä muut vastaan GEWA - Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH. Ennakkoratkaisupyyntö: Oberlandesgericht Düsseldorf - Saksa.

<sup>152</sup> Pekkala & muut, 2022, s.101.

<sup>153</sup> Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-380/98, The Queen vastaan H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge, 3.10.2000.

Myös kaupallisesta toiminnasta saatava rahoitus huomioidaan. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa todetaan, että hankintadirektiivien soveltuvuus määräytyy sen varainhoitovuoden budjettiarvion perusteella, jonka aikana sopimuksetekomenettely aloitetaan.<sup>154</sup> Tämä pätee, vaikka kyseessä on vain arvio. Direktiivin säännöksiä on noudatettava koko hankintamenettelyn ajan, vaikka yksikkö ei menettelyn jatkuessa seuraavalle varainhoitovuodelle enää täyttäisikään julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää direktiivien mukaisesti.<sup>155</sup> Jos julkisen rahoituksen osuus ylittää puolet koko varainhoitovuoden rahoituksesta, yksikkö on luokiteltava hankintaviranomaiseksi kyseisen varainhoitovuoden aikana.

Markkinaoikeuden ratkaisussa avoimilla markkinoilla toimivan Helsingin Musiikkitalo Oy:n suurasiakkaaltaan eli käytännössä omistajiltaan saamat tulot muodostivat merkittävän osan yhtiön vakiintuneesta rahoituksesta.<sup>156</sup> Markkinaoikeus perusteli ratkaisuaan edellä mainitussa tapauksessa muun muassa siten, että kyseessä olevan laitoksen rahoitustavat eivät tarkoittaneet pääosan rahoituksesta olevan julkiselta vallalta, eikä julkinen valta voinut siksi niiden välityksellä valvoa laitoksen johtoa. Rahoituksen arvioimisessa tutkitaan usein myös valvonnan ehdon täyttymistä, vaikka määräysvallan merkeistä yhden täytyminen riittää määräysvallan olemassaolon merkiksi. Tämä johtuu siitä, että lain kohdan tarkoituksena on ensisijaisesti määritellä se, onko julkisen toimijan ja yksikön välillä riippuvuussuhde.

Korkein hallinto-oikeus käsitteli mahdollisuutta, että Helsingin opiskelija-asuntosäätiö olisi kuulunut hankintalain piiriin hankkeen rahoituksen perusteella. Tältä osin ratkaisevaa olisi ollut, ylittikö julkisen rahoituksen osuus puolta hankinnan kokonaisarvosta. Tämän edellytyksen ei katsottu täytyneen asiassa esitetyn selvityksen perusteella, joten ei ollut perusteita katsoa Helsingin opiskelija-asuntosäätiötä hankintayksiköksi myöskään

---

<sup>154</sup> Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-380/98, The Queen vastaan H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge, 3.10.2000.

<sup>155</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.66

<sup>156</sup>MAO:188/2016

rahoitusedellytyksen nojalla.<sup>157</sup> Päätöksellään korkein hallinto-oikeus linjasi, että vaikka Helsingin opiskelija-asuntosäätiö toimi yleishyödyllisesti ja sen hallinnossa oli mukana julkisoikeudellisia toimijoita, sen oikeudellinen asema ei täyttänyt hankintalain mukaisia kriteerejä hankintayksiköksi määrittämiselle. Tapaus osoittaa, miten hankintalain tulkinnassa painotetaan julkisen rahoituksen, valvonnan ja määräysvallan konkreettista toteutumista, ei ainoastaan toiminnan tarkoitusta tai yleistä hyötyä.

## 4.2 Valvonta

Hankintadirektiivin toinen jälkimmäisistä vaihtoehtoisista edellytyksistä on valvonnan edellytys. Hankintalain 5 §:ssä edellytetään yksikön johdon olevan hankintayksikön valvonnan alainen. Rahoituksen edellytystä on käsitelty Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä runsaasti, mutta valvonta ja nimitysoikeuden käsitteleminen on jäänyt vähemmälle huomiolle.<sup>158</sup> Pekkala, Pohjoinen, Huikko ja Ukkola esittävät, että tulkintakäytännöstä on vaikea julkisoikeudellisen laitoksen valvontaedellytyksen kohdalla saada selville, onko tosiseikkaa tapauksessa käytetty nimenomaan valvonnan, rahoituksen tai nimittämisosoikeuden edellytyksen arvioimisessa. Valvonta, nimitysoikeus ja rahoitus usein liittyvät toisiinsa, jolloin niiden erottaminen voi olla oikeuskäytännössä haastavaa, ja valvontaa koskevat tulkintalinjat eivät ole oikeuskäytännössä yhtä selkeitä kuin rahoitusta koskevat.<sup>159</sup>

### 4.2.1 Käytännön tarkastusmahdollisuudet

Hallituksen esityksessä hankintalaiksi todetaan, että valvonnan osalta Euroopan unionin oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota muun muassa hankintayksikön mahdollisuuksiin vaikuttaa tarkasteltavan yksikön tekemiin julkisia hankintoja koskeviin päätöksiin.<sup>160</sup> Pelkkä muodollinen kytkös, kuten omistajuus tai hallintoedustus, ei automaatti-

---

<sup>157</sup> KHO 30.5.2005, taltio 1293

<sup>158</sup> Pekkala & muut, 2022, s.102; Ukkola, 2015, s.98

<sup>159</sup> Pekkala & muut, 2022, s. 102; Ukkola, 2015, s.98

<sup>160</sup> HE 108/2016 vp. s.85

sesti riitä osoittamaan valvontaa. Ratkaisevaa on se, voiko julkinen taho käytännössä vaikuttaa yksikön toimintaan ja päätöksentekoon. Hankintadirektiivi antaa tulkintatilaa sille, mitä valvonnalla tarkoitetaan. Julkisoikeudellisen laitoksen asema määritetään aina tapauskohtaisesti ottaen huomioon asian olennaiset erityispiirteet.<sup>161</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että valvontaakin tarkastellaan jokaisessa tapauksessa toiminnallisesti ja tapauksen relevantit piirteet huomioiden sekä arvioidaan sitä, voiko julkinen valta tosiasiaassa vaikuttaa yksikön toimintaan.

Pekalan ja muiden mukaan silloin, kun valvontaa on tarkasteltu oikeuskäytännössä selkeästi itsenäisenä edellytyksenä, on erityistä huomiota kiinnitetty viranomaisvalvontaa vastaaviin käytännön tarkastusmahdollisuuksiin, kuten pääsyyn yksikön tiloihin ja oikeuteen tarkastaa kirjanpitoasiakirjoja.<sup>162</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan erityisen tärkeää oli ratkaisussa C-237/99, komissio vs. Ranska koskien Val-de-Marnen rakennusviraston vuokra-asuntoyhtiön rakennusvalvonnan alaisena olemista selvittää, muodostavatko vuokra-asunto-osakeyhtiöitä koskevat eri valvontamuodot sellaisen riippuvuuden viranomaisista, että viranomaiset voivat vaikuttaa niiden julkisia hankintoja koskeviin päätöksiin.<sup>163</sup> Komissio katsoi valvontaedellytyksen täyttyvän, sillä Ranskan kansallisessa lainsäädännössä vuokra-asunto-osakeyhtiöt ovat hallintoviranomaisen valvonnassa, ja viranomaisille on toimitettava kaikki yhtiökokouksessa esitetyt kirjanpitoasiakirjat ja selvitykset.<sup>164</sup> Viranomaisilla oli siis mahdollisuus päästä tosiasiallisesti valvomaan yhtiökokouksessa esitettyjä asiakirjoja sekä niiden kautta vaikuttaa vuokra-asunto-osakeyhtiön toimintaan.

---

<sup>161</sup> HE 108/2016 vp. s.86

<sup>162</sup> Pekkala & muut, 2022, s.104

<sup>163</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-237/99, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Ranskan tasavalta, 1.2.2002.

<sup>164</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-237/99, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Ranskan tasavalta, 1.2.2002.

Markkinaoikeuden Musiikkitalo Oy:n hankintayksikköasemaa käsittelevässä ratkaisussa julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän täyttymiseen vaikutti muun muassa se, että yhtiön perustaneet ja sen nykyään omistavat olivat musiikkitalon tilojen merkittävimmät käyttäjät.<sup>165</sup> Yhtiön omistajat olivat hankintayksikön asemassa ja tilojen käyttäminen tarkoitti mahdollisuutta päästä valvomaan yhtiön tiloja. Kyseessä oli siis julkisella toimijalla oleva käytännön tarkastusmahdollisuus. Näin ollen yhtiön omistajat pystyivät myös tosiasiallisesti valvomaan yksikköä. Musiikkitalo Oy:n tapauksessa voidaan päätellä, että valvonnan mahdollisuus ja omistajien rooli tilojen käyttäjinä olivat keskeisiä tekijöitä, jotka mahdollistivat yhtiön katsomisen julkisoikeudelliseksi laitokseksi.

Ratkaisussa Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Ranskan tasavalta todettiin, että ministeriön vaikkakin poikkeuksellisiin tilanteisiin perustuva toimivalta määrätä vuokra-asunto-osakeyhtiön purkamisesta ja nimittää selvitysmies ja kansallisen lain nojalla toimivalta vapauttaa johtoelimet väliaikaisesti tehtävistään ja nimittää väliaikainen toimitusjämies, merkitsee pysyvää valvontaa, joka on ainoa keino havaita johtoelinten virheet tai laiminlyönnit.<sup>166</sup> Nämä tosiseikat vaikuttivat siihen, että kyseessä olevan vuokra-asunto-osakeyhtiön todettiin olevan hankintayksikön valvonnan alainen. Vaikka mahdollisuus puuttua vuokra-asunto-osakeyhtiön toimintaan vaati poikkeustilannetta, oli valvontaa toteutettava jatkuvasti. Vaikka hankintayksikön toimivalta vaati poikkeustilannetta, oli se yhdessä valvonnan kanssa merkki siitä, että yksikkö oli julkisen toimijan määräsvallan alainen.

---

<sup>165</sup> MAO:188/16

<sup>166</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-237/99, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Ranskan tasavalta, 1.2.2002.

#### 4.2.2 Päätöksenteon itsenäisyys

Valvonnan edellytys vaatii siis sekä konkreettista valvontaa että pääsyä valvonnan kanalta olennaisiin asiakirjoihin. Pelkkä pääsy asiakirjoihin ja niiden tarkasteleminen ei kuitenkaan oikeuskäytännön perusteella riitä luomaan riittävää riippuvuussuhdetta hankintayksikön ja kyseessä olevan toimijan välille. Hallituksen esityksessä hankintalaiksi todetaan, että Euroopan unionin oikeuskäytännössä on kiinnitetty erityisesti huomiota valvonnan osalta siihen, onko hankintayksiköllä mahdollisuus vaikuttaa tarkasteltavan toimijan tekemiin julkisiin hankintoihin liittyviin päätöksiin.<sup>167</sup> Myös mainittujen oikeustapausten perusteella voidaankin tulkita, että määräysvallan olemassaolo vaatii, että hankintayksikön tulee pystyä myös lisäksi vaikuttamaan yksikön toimintaan.

Eskola ja muut esittävät, että valvontaedellytyksen täyttämiseksi hankintayksikön tulisi valvoa yksikköä samalla tavalla, kuin se valvoo omia yksiköitensä. Tällä tarkoitetaan sitä, että yksikön päätöksenteosta puuttuu itsenäisyys.<sup>168</sup> Tämä tarkoittaa, että hankintayksikön tulisi pystyä vaikuttamaan yksikön toimintaan siinä määrin, että yksikön päätöksenteko ei ole itsenäistä, vaan se on vahvasti sidottu hankintayksikön ohjaukseen ja valvontaan. Hyvönen ja muut tulkitsevat valvonnan tarkoittavan mahdollisuutta kontrolloida laitoksen toimintaa muun muassa oikeudella hylätä tai hyväksyä yksikön tekemä päätös.<sup>169</sup> Jos hankintayksikkö pystyy puuttumaan yksikön päätöksentekoon ja valvomaan sitä omien sisäisten sääntöjensä mukaan, voidaan katsoa, että yksikön itsenäisyys on rajoitettua ja sen toiminta on ainakin osittain hankintayksikön valvonnassa ja päätäntävallassa.

---

<sup>167</sup> HE 108/2016 vp. s.85

<sup>168</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.64

<sup>169</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.45

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C-373/00, Adolf Truley perusteella johdon valvontaa koskeva edellytys ei täyty, jos valvonta toteutuu vasta päätösten jälkeen, koska viranomaiset eivät tällöin voi vaikuttaa laitoksen julkisia hankintoja koskeviin päätöksiin ennen niiden tekemistä.<sup>170</sup> Tuomioistuin totesi kuitenkin, että Wienin kaupunki harjoitti holding-yhtiönsä yhtiöön valvontaa, joka ylitti selvästi pelkän jälkikäteisen valvonnan rajan. Ensinnäkin yhtiö oli kaupungin suoran valvonnan alainen, koska se kuului kokonaan kaupungin omistamaan holdingyhtiöön. Lisäksi yhtiön yhtiösopimuksessa oli nimellinen määräys, jonka mukaan kaupungin tarkastusvirastolla oli oikeus tarkastaa yhtiön toimintaa muun muassa tilinpäätöstietojen oikeellisuuden, toiminnan lainmukaisuuden, taloudellisuuden, kannattavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden osalta. Kyseisten seikkojen perusteella valvontaa voitiin pitää aktiivisena.<sup>171</sup>

#### **4.2.3 Valvonnan toteuttamistapa**

Valvontaa voidaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella toteuttaa myös välillisesti. Euroopan unionin tapauksessa komissio vs. Irlanti valtiolla oli toimivalta nimittää perustamansa metsäviraston tärkeimmät johtajat sekä energiaministeriö pystyi toimivaltansa kautta antamaan virastolle ohjeita ja velvoittamaan sitä noudattamaan valtion harjoittaman politiikan päälinjoja metsäalan toimenpiteiden osalta. Valtiovarainministeriölle rahoituksen alalla myönnettyjen oikeuksien kautta valtio pystyi myös valvomaan metsäviraston taloudellista toimintaa.<sup>172</sup> Vaikka valtion vallan ei voitu nimenomaisesti sanoa ulottuvan metsäviraston tekemiin julkisiin tavaranhankintasopimuksiin, valvonnan edellytyksen katsottiin täyttyvän.

Ratkaisussa todettiin, että ainakin välillinen valvonta toteutui. Valvonnan edellytyksen täyttymistä arvioitiin Euroopan unionin hankintadirektiivin tavoitteiden kautta. Euroopan unionin tuomioistuin tulkitsi hankintayksikön käsitettä toiminnallisesti, sillä vapaan

---

<sup>170</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-373/00, Adolf Truley.

<sup>171</sup> Ukkola, 2015, s.98

<sup>172</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-353/96, komissio vs. Irlanti

liikkuvuuden periaatteelle tuli antaa täysi vaikutus.<sup>173</sup> Tämä tarkoittaa, että ratkaisevaa ei ole pelkästään se, onko virallisia määräysvaltasuhteita olemassa, vaan se, miten yksikkö todellisuudessa toimii ja miten siihen voidaan vaikuttaa. Unionin tuomioistuin halusi tulkinnalla tällä varmistaa sen, etteivät jäsenvaltiot voi kiertää hankintasääntöjä muotoilemalla yksiköitä näennäisesti itsenäisiksi, vaikka ne todellisuudessa ovat valtion ohjauksessa.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaan valvonnan tulee johtaa siihen, että tarkasteltava laitos on viranomaisista riippuvainen samalla tavoin kuin tilanteissa, joissa täyttyy jokin kahdesta muusta vaihtoehtoisesta edellytyksestä: joko viranomaiset rahoittavat pääosan laitoksen toiminnasta tai ne nimeävät enemmistön laitoksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.<sup>174</sup> Pekkala ja muut sekä Ukkola kommentoivat tämä toteamuksen olevan ongelmallinen määräysvallan tosiasiallisten aste-erojen takia.<sup>175</sup> Esimerkiksi osakeyhtiön rahoittaminen ei tarjoa rahoittajalle yhtä vahvoja vallankäytön mahdollisuuksia kuin osakkaan äänivallan käyttö tai johdon nimittämisoikeus, sillä näitä jälkimmäisiä vallankäytön muotoja tukevat usein suoraan lainsäädännön säännökset.<sup>176</sup> Ukkolan mukaan ratkaisusta saa vaikutelman siitä, että valvontaedellytys on toiminut eräänlaisena lisätekijänä tai työkaluna tuomioistuimen arvioidessa laitoksen riippuvuutta.

---

<sup>173</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-353/96, komissio vs. Irlanti

<sup>174</sup> Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-237/99, komissio vs. Ranska:

<sup>175</sup> Pekkala & muut, 2022, s.102; Ukkola, 2015, s.98

<sup>176</sup> Pekkala & muut, 2022, s.102–103; Ukkola, 2015, s.98

### 4.3 Nimitysoikeus

Nimitysoikeuden ehdolla tarkoitetaan hankintalain 5 §:n mukaan sitä, että hankintayksikkö nimeää yksikön hallinto, johto- tai valvontaelimen jäsenistä yli puolet. Käytännössä ehdolla tarkoitetaan Pekkalan ja kumppaneiden esittämän perusteella esimerkiksi yhteisön hallituksen tai johtokunnan nimittämisoikeutta.<sup>177</sup> Hankintalain määräysvaltaa koskevan nimitysoikeuden ehdon tarkoituksena on tunnistaa tilanteet, joissa julkinen taho voi ohjata oikeushenkilön toimintaa hallinnollisesti. Markkinaoikeuden ratkaisussa kiinteistöyhtiö Vieritie oli kokonaan Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän omistuksessa sekä hallituksen jäsenet nimittivät hankintalain mukainen hankintayksikkö.<sup>178</sup> Yhtiökokouksessa 21.4.2010 yhtiö oli muutettu keskinäiseksi kiinteistöosakeyhtiöksi, jonka koko osakekannan omisti Pirkanmaan sairaanhoitopiiri. Näin ollen riippuvuussuhteen katsottiin syntyvän.

Nimitysoikeutta on erityisen vaikea erottaa oikeuskäytännössä valvonnasta, sillä ehdot liittyvät vahvasti usein toisiinsa. Hyvösen ja muiden mukaan yleisin valvonnan muoto on se, että hankintayksikkö nimittää yksikön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä yli puolet.<sup>179</sup> Tavallisesti siis nimitysoikeuden ehdon täytyminen tarkoittaa myös valvontaedellytyksen täyttymistä. Esimerkiksi tapauksessa C-237/99 komissio vs. Ranska Pekkala ja muut mainitsevat, että rahoitusta ja yrityksen johtoon kohdistuvaa määräysvaltaa oli vaikea erottaa valvonnan edellytyksen arvioinnista.<sup>180</sup> Rakennusvirastojen osalta viranomaisten vaikutusvalta ilmeni muun muassa hallintoneuvoston kokoonpanosta ja muista sääntöjen noudattamiseen liittyvistä käytännöistä, kuten valvonnan järjestämisestä.<sup>181</sup> Vuokra-asunto-osakeyhtiöiden osalta lainsäädäntö määritteli tarkasti viranomaisten oikeuden valvoa johtoa ja tehdä tarvittaessa nimityksiä, jos yhtiön johto ei toimi sääntöjen mukaisesti. Myös nimitysoikeuden ehto saattoi siis täytyä tapauksessa, mutta asiaa ei

---

<sup>177</sup> Pekkala & muut, 2022, s.104; Ukkola, 2015, s.98

<sup>178</sup> MAO:543/11

<sup>179</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.45

<sup>180</sup> Pekkala ja muut, 2022, s.104

<sup>181</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 1.2.2001. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Ranskan tasavalta. C-237/99.

määritelty sen tarkemmin ratkaisussa. Unionin tuomioistuin ei ole tähän mennessä ottanut kantaa julkisoikeudellisen laitoksen johdon nimittämisoikeutta koskevaan edellytykseen ratkaisukäytännössään.<sup>182</sup>

Nimitysoikeuden edellytys täyttyy myös tilanteessa, jossa useat hankintayksiköt yhdessä nimeävät enemmistön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.<sup>183</sup> Kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön tapauksessa tämä tarkoittaa sitä, että vaikka yksittäinen kunta ei yksin nimeäisi enemmistöä yhtiön hallituksesta tai muista johtavista elimistä, voi nimitysoikeuden ehto silti täyttyä, jos kunta toimii yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ja yhteinen nimitysvalta ulottuu enemmistöön.

---

<sup>182</sup> Ukkola, 2015, s.99

<sup>183</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.45

## 5 Johtopäätökset

Kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö voi olla hankintalain mukainen hankintayksikkö, mikäli se täyttää julkisoikeudellisen laitoksen ehdot. Tällöin se on velvollinen kilpailuttamaan kaikki hankintansa hankintalain velvoittamalla tavalla, myös kaupalliseen toimintaan liittyvät hankinnat. Julkisoikeudellinen laitos on oikeushenkilö, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, ja jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja, joka on riippuvainen hankintayksiköstä sen rahoituksesta, nimitysoikeudesta tai valvonnasta johtuen (Hankintalaki 5 §, 1397/2016) Kuntaomisteiset kiinteistöyhtiöt ovat aina oikeushenkilöitä, sillä yhtiöt tulee rekisteröidä, jotta ne voivat muun muassa omistaa omaisuutta ja tehdä sopimuksia. Yhtiön organisaatiomuoto ei ole este hankintayksikkönä pitämiselle, mutta se ei yksin riitä täyttämään edellytyksiä.<sup>184</sup>

Yleisen edun mukaisten tehtävien määrittely on keskeinen osa julkisoikeudellisen laitoksen statuksen arviointia hankintalainsäädännössä, vaikka käsitteen sisältö jää vakiintumattomaksi ja moniselitteiseksi. Oikeuskäytännön mukaan keskeinen tulkintakehikko muodostuu ennen kaikkea toiminnan luonteesta ja sen tavoitteista.<sup>185</sup> Kuntaomisteinen kiinteistöyhtiö voi tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita monella eri tavalla päätehtäviensä mukaisesti. Toiminta voi yhtä aikaa olla yhteiskunnallisesti merkityksellistä sekä sisältää liiketoiminnallisia elementtejä.

---

<sup>184</sup> Pekkala & muut, 2022, s.94

<sup>185</sup> Kuoppamäki, 2018, s.45

Seuraavat kuntaomisteisten kiinteistöyhtiön tehtävät ovat luonteeltaan yleisen edun mukaisia tarpeita tyydyttäviä:

- Kiinteistöyhtiön edistää toiminnallaan elinkeinoelämää esimerkiksi tarjoamalla tiloja yrityksille.<sup>186</sup>
- Kiinteistöyhtiö tukee toiminnallaan huoltovarmuutta.
- Kiinteistöyhtiö edistää kestävyyden tavoitteita esimerkiksi opiskelija-asumista järjestämällä.<sup>187</sup>
- Kiinteistöyhtiö mahdollistaa tilaratkaisuiden kautta välttämättömien kansanterveyttä edistävien palveluiden tarjoamista, kuten esimerkiksi terveydenhuollon toiminnan.<sup>188</sup>
- Kiinteistöyhtiön toimintaan liittyy ympäristönsuojelullisia välttämättömiä tehtäviä.<sup>189</sup>
- Kiinteistöyhtiön toiminta on viranomaistoimintaan liitännäistä.<sup>190</sup>
- Kiinteistöyhtiön toimintaan kuuluu valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvää erityistä luottamuksellisuutta sekä salassapitoa edellyttäviä toimintoja.<sup>191</sup>

Sillä, onko kiinteistöyhtiö perustettu juuri kyseistä yleisen edun mukaista tehtävää varten tai onko yleisen edun mukainen tehtävä vähämerkityksellinen, ei ole merkitystä julkisoikeudellisen laitoksen ehdon täyttymisen näkökulmasta, kunhan yhtiö nimenomaisesti tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita.<sup>192</sup>

Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä rajaa hankintalainsäädännön soveltamisalasta sellaiset kiinteistöyhtiöt, jotka ovat luonteeltaan kaupallisia (Hankintalaki, 5 §, 1397/2016). Hankintadirektiivin tavoitteena teollisen ja kaupallisen luonteen arvioimisessa on kilpailuedellytysten tasapuolisuuden sekä markkinoiden toimivuuden säilyttäminen.

---

<sup>186</sup> KHO: 2018:146 & MAO:188/16

<sup>187</sup> KHO 30.5.2004 taltio 1293

<sup>188</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.45; MAO:543/11

<sup>189</sup> Hyvönen & muut, 2007, s.45

<sup>190</sup> HE 108/16 vp. s.85

<sup>191</sup> HE 108/16 vp. s.84

<sup>192</sup> HE 108/16 vp. s.85

Kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön kaupallista luonnetta voidaan arvioida seuraavien merkkien avulla:

- Toiminnan luonne: Mikäli yhtiö toimii tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, kilpailee muiden toimijoiden kanssa avoimilla markkinoilla ja kantaa liiketoiminnalliset riskinsä kuten yksityinen yritys, sitä ei yleensä pidetä julkisoikeudellisena laitoksena.<sup>193</sup>
- Voiton tavoittelu: Voiton tavoittelu ja yhtiöjärjestykseen kirjattu tavoite tuottavuudesta ja tehokkuudesta viittaavat kaupalliseen luonteeseen, mutta eivät yksinään sulje pois julkisoikeudellisen laitoksen asemaa.<sup>194</sup>
- Rahoitus ja riskit: Mikäli kunta rahoittaa toimintaa tai toimii takaajana, ei yhtiö kannata itse vastuuta toimintansa riskeistä, mikä on merkki ei-kaupallisesta toiminnasta.<sup>195</sup>

Suurimmat kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön hankintayksikköasemaan perustuvat oikeudelliset haasteet liittyvät yleisen edun sekä kaupallisen luonteen käsitteiden tulkinnallisuuden ja tapauskohtaiseen arviointiin. Kuntaomisteiset kiinteistöyhtiöt eivät välttämättä pidä itseään hankintalain tarkoittamana hankintayksikkönä, vaikka ne täyttäisivätkin lain määritelmän. Julkisoikeudellisen laitoksen asemaa ei voi määritellä pelkästään yhtiön omalla arviolla tai juridisella muodolla, vaan se perustuu markkinaoikeuden tapauskohtaiseen tulkintaan.<sup>196</sup> Tämä luo epävarmuutta yksiköille ja voi johtaa tilanteisiin, joissa kilpailuttamisvelvollisuutta ei tunnisteta ajoissa.

Johtopäätöksenä näistä tapauksista voidaan todeta, että toiminnan tosiasiallinen luonne määrittää sen, onko kiinteistöyhtiön toiminta luonteeltaan kaupallista. Toiminnan muodollinen luonne ei siis yksin määritä oikeudellista asemaa, vaan ratkaisevaa on se, miten yksikkö todellisuudessa toimii. Toiminnan luonteen monitulkintaisuus tuo mukanaan

---

<sup>193</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti

<sup>194</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa Agorà Srl ja Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C. vastaan Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano ja Ciftat Soc. coop. arl, C-260/99, 10 päivänä toukokuuta 2001

<sup>195</sup> MAO:658/18; MAO:520/14

<sup>196</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.54

haasteen kuntaomisteisen kiinteistöyhtiön kaupallisen luonteen arvioinnissa, sillä toiminta voi sisältää sekä julkisia että kaupallisia piirteitä, jolloin rajanveto hankintayksikön aseman osalta on epäselvää. Oikeuskäytännön hajanaisuus vaikeuttaa myös tulkintaa.

Hankintalain 5 §:n mukaan keskeiset kriteerit julkishallinnon määräysvallasta laitokseensa liittyvät rahoitukseen, valvontaan ja nimitysoikeuteen. Näistä kriteereistä minkä tahansa täytyminen, yhdessä määritelmän muiden ehtojen kanssa, riittää siihen, että yksikkö katsotaan julkisoikeudelliseksi laitokseksi ja siten hankintalainsäädännön alaiseksi. Euroopan unionin tuomioistuin on toistuvasti korostanut, että tällainen riippuvuusuhde julkisyhteisöön osoittaa sen, että yksikkö toimii julkisen vaikutusvallan alaisena.<sup>197</sup> Tällöin julkisyhteisö voi epäsuorasti vaikuttaa yksikön päätöksiin, mikä voi vaarantaa hankintojen puolueettomuuden ja sisämarkkinoiden toimivuuden, joten yksikkö tulee saattaa hankintalainsäädännön soveltamisalaan.

Rahoituksen vastikkeettomuus on ratkaiseva tekijä rahoituksen edellytyksen täyttymisen kannalta: ainoastaan sellainen rahoitus, joka ei perustu vaihdantasuhteeseen, kuten toiminta-avustukset tai suorat tuet ilman kaupallista vastinetta, täyttää hankintalain 5 §:n mukaisen rahoitusehdon.<sup>198</sup> Vapaasti neuvotellut, markkinaehtoiset sopimukset, kuten vuokrasopimukset, eivät sen sijaan osoita määräävää julkista vaikutusvaltaa, vaan viittaavat normaaliin liiketoimintaan. Merkitystä on myös sillä, miten varat käytetään ja valvotaanko käyttöä. Esimerkiksi palautusvelvollisuus väärinkäytetyistä varoista osoittaa rahoituksen luonteen kontrolloituna tukena.<sup>199</sup> Rahoituksen arvioinnissa on otettava huomioon varainhoitovuosi, jonka aikana hankintamenettely on käynnistetty.<sup>200</sup> Hankintayksikön määritelmä voi siis riippua paitsi rahoituslähteistä myös ajoituksesta. Rahoituksen

---

<sup>197</sup> Pekkala & muut, 2022, s.98–99

<sup>198</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa *The Queen vastaan H.M.Treasury, ex parte The University of Cambridge*, C-380/98, 3.10.2000 & Petri Kuoppamäki (2018) s.46

<sup>199</sup> Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa *C-337/06, Bayerischer Rundfunk ynnä muut vastaan GEWA – Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH*, 13.12.2007.

<sup>200</sup> Pekkala & muut, 2022, s.101.

ei tarvitse olla suoraa, jotta rahoituksen ehto täyttyy. Esimerkiksi Kiinteistö Oy Turun Kas-  
kilinna oli Turun kaupungin määräysvallan alainen rahoitukseen liittyvistä syistä, vaikka  
rahavirrat kulkivat pankkilainan ja osakasvastikkeiden kautta.<sup>201</sup>

Oikeudellisia haasteita aiheutuu erityisesti siitä, että rahoituksen ja riippuvuuden arvi-  
ointi ei ole suoraviivaista. Rahoitus voi olla suoraa tai välillistä, ja sen alkuperä voi kulkea  
usean välikäden kautta, kuten Euroopan unionin oikeuskäytännössä on todettu.<sup>202</sup>  
Näissä tilanteissa on keskeistä arvioida, luoko järjestelmä taloudellisen ja institutionaali-  
sen sidoksen julkiseen valtaan. Rahoituksen ehdon täytyminen, erityisesti suoran tulo-  
tuen kohdalla, tarkoittaa usein sitä, että toiminta tulkitaan myös ei-kaupalliseksi.

Valvontaedellytyksen osalta merkityksellistä ei ole ainoastaan muodollinen valvonta-  
mahdollisuus, kuten pääsy asiakirjoihin tai tiloihin, vaan erityisesti tosiasiallinen mahdol-  
lisuus vaikuttaa yksikön toimintaan.<sup>203</sup> Valvonnan ehdon toteutumiseksi tulee yksikön  
olla määräysvallan alainen siinä määrin, että sen toiminta ei ole itsenäistä ja hankintayk-  
sikkö voi kontrolloida laitoksen toimintaa esimerkiksi hylkäämällä tai hyväksymällä sen  
päätöksiä.<sup>204</sup> Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, että valvonta voi toteu-  
tua myös välillisesti, esimerkiksi ohjeistuksen tai taloudellisen kontrollin kautta, mutta  
tällöinkin vaikutusmahdollisuuksien tulee olla tosiasiallisia eikä muodollisia tai yleisluon-  
teisia.<sup>205</sup> Jos kunta käyttää kiinteistöyhtiössä valtaa vastaavasti kuin omissa viran-  
omaisorganisaatioissaan, esimerkiksi ohjaten toimintaa poliittisesti tai operatiivisesti,  
voidaan yhtiö katsoa hankintayksiköksi. Myös se, että kunta toimii yhtiön palveluiden  
käyttäjänä, voi vahvistaa riippuvuussuhdetta ja osoittaa valvonnan olemassaoloa. Tällöin  
kiinteistöyhtiö ei toimi markkinoilla itsenäisenä taloudellisena toimijana vaan osana kun-  
nan toiminnallista rakennetta.

---

<sup>201</sup> KHO: 2010:39

<sup>202</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-526/11, Ärztekammer

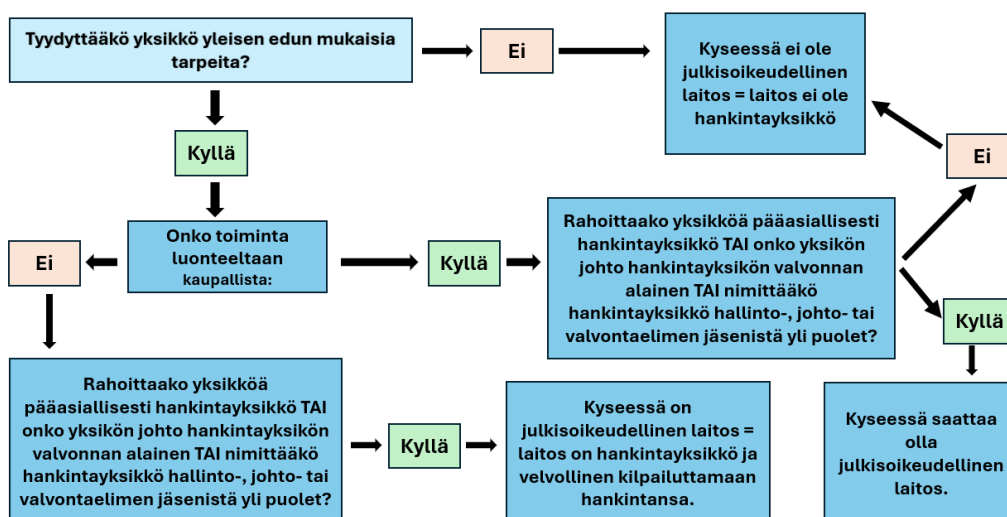
<sup>203</sup> Pekkala & muut, 2022, s.104

<sup>204</sup> Eskola S. & muut, 2017, s.64; Hyvönen & muut, 2007, s.45

<sup>205</sup> Pekkala & muut, 2022, s.104

Nimitysoikeuden ehto puolestaan toteutuu, kun hankintayksikkö nimittää yli puolet eli yli 50 % yksikön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä (Hankintalaki, 5 §, 1397/2016). Tämä oikeus tuo mukanaan suoran mahdollisuuden vaikuttaa yhtiön strategiseen päätöksentekoon ja käytännön toimintaan. Käytännön esimerkkinä tästä toimii Vieritie Oy:n tapaus, jossa yhtiö katsottiin hankintayksiköksi sen jälkeen, kun koko osakekanta ja nimitysoikeus olivat Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallussa.<sup>206</sup> Voidaan siis yksiselitteisesti todeta, että kiinteistöyhtiö, jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä kunta nimittää yli puolet, on kyseisen kunnan määräysvallan alainen.

### Kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköasema



Kuva 1. Kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköasemaa kuvaava kuvio

Kuvassa esitetään yksinkertaistetussa kaaviomuodossa, miten kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköasema määräytyy julkisia hankintoja koskevan sääntelyn näkökulmasta. Kyseessä on looginen päätöspuu, joka johdattaa vaiheittain arvioimaan, täyttääkö kiinteistöyhtiö julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkit, ja siten, onko se hankintalain alainen hankintayksikkö, joka on velvollinen kilpailuttamaan hankintansa. Kaavio on suuntaa antava.

<sup>206</sup> MAO:543/11

Kaavio alkaa kysymyksellä siitä, tyydyttääkö yhtiö yleisen edun mukaisia tarpeita. Mikäli vastaus on kielteinen, yhtiö ei ole julkisoikeudellinen laitos eikä siten hankintayksikkö. Jos vastaus on myönteinen, siirrytään arvioimaan yhtiön toiminnan luonnetta. Seuraava tarkastelukohta on, onko toiminta luonteeltaan kaupallista. Jos yhtiön toiminta on pääosin kaupallista, se voi viitata siihen, että yhtiö ei täytä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää. Täysin kaupallinen toiminta lähtökohtaisesti tarkoittaa, ettei kyseessä ole hankintayksikkö. Mikäli kaupallista luonnetta ei ole, siirrytään tarkastelemaan määräysvallan kriteeriä. Vaikka kaupallinen luonne olisi olemassa, siirrytään määräysvallan kriteerien arvioimiseen, sillä oikeuskäytännössä erityisesti rahoituksen kriteerin täyttymistä on pidetty merkinä myös ei-kaupallisesta luonteesta.<sup>207</sup>

Kaaviossa painotetaan myös sitä, rahoittaako hankintayksikkö pääasiallisesti kyseisen yksikön toimintaa, onko yksikkö hankintayksikön valvonnan alainen tai nimeääkö hankintayksikkö yli puolet yksikön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä. Mikäli jokin näistä kriteereistä täyttyy, yksikkö katsotaan julkisoikeudelliseksi laitokseksi, jolloin se on velvollinen noudattamaan hankintalakia. Teollisen ja kaupallisen luonteen olemassaolo voi kuitenkin syrjäyttää yleisen edun mukaisen toiminnan sekä määräysvallan kriteerit, joten vastaus on tällaisessa tilanteessa epävarma ja vaatii toiminnallista tarkastelua.

Lopuksi voidaan vielä todeta, että kuntaomisteisten kiinteistöyhtiöiden hankintayksikköaseman arviointi on monivaiheista ja altista tulkintaeroille. Koska yksikön oma arvio asemastaan ei ole oikeudellisesti sitova, joudutaan epäselvissä tapauksissa usein turvautumaan markkinaoikeuden ratkaisuun. Tässä piilee merkittävä oikeusvarmuuden ongelma – toimijat eivät voi luottaa siihen, että heidän tulkintansa hyväksytään jälkikäteen. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vaikuttaa merkittävästi arviointiin, mikä tuo kansalliseen soveltamiseen oman tulkinnallisen kerroksensa. Yleisesti ottaen

---

<sup>207</sup> esim. KHO: 2005:63

määritelmä julkisoikeudellisesta laitoksesta on laaja ja joustava, mutta se vaatii tapauskohtaista ja syvällistä analyysia, mikä voi aiheuttaa hallinnollista kuormitusta ja epävarmuutta toimijoille. Tämä osoittaa tarpeen selkeämpien ohjeistusten kehittämiseksi.

Toiminnallinen tulkintatapa voi johtaa erilaisiin ratkaisuihin ja vaikeuttaa lainkohtien tulkintaa. Teollisen ja kaupallisen luonteen tulkinnan toiminnallisuus tekee Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisusta vaikeasti ennakoitavia, sillä lain sanamuoto on muovautunut oikeuskäytännön myötä huomattavasti. Vaikka direktiivissä ei ole tarkoitus muuttaa julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen ydintä, sen tulkintaa voidaan kehittää oikeuskäytännön avulla.<sup>208</sup> Tämä luo mahdollisuuden sääntelyn ajantasaisuudelle, mutta samalla se voi johtaa siihen, että aikaisempi tulkinta muuttuu ilman, että sääntely itsessään muuttuu. Tämä aiheuttaa haasteita kunnallisille toimijoille, jotka pyrkivät suunnittelemaan toimintaansa pitkäjänteisesti.

Yleisen edun mukaisten tehtävien tyydyttämistä sekä teollista tai kaupallista luonnetta on mahdotonta määritellä kattavasti, sillä oikeuskäytännössä jokainen tapaus tulkitaan tapauskohteisesti erityispiirteet huomioiden. Toiminnallinen eli tavoitteisiin tähtäävä tulkintatapa johtaa siihen, että laki jopa ohitetaan.<sup>209</sup> Tämä näyttäytyy esimerkiksi siten, ettei tosiasiallisesti ole merkitystä sillä, onko yksikkö nimenomaan perustettu yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämiseksi, kuten Vieritie Oy:tä koskevasta markkinaoikeuden ratkaisusta ja Varkauden Taitotaloa koskevasta Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkopäätöksestä ilmenee. Lisäksi hankintadirektiivin mukaan julkisoikeudellinen laitos ei voi olla luonteeltaan teollinen tai kaupallinen, mutta oikeuskäytäntö on myöhemmin tulkinnut, että myös yksikkö, joka on osittain luonteeltaan teollinen tai kaupallinen, voi olla julkisoikeudellinen laitos.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Neuvoston direktiivi 93/36/ETY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 1993, julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimustentekomenettelyjen yhteensovittamisesta

<sup>209</sup> Raitio, 2013, s.216

<sup>210</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 10 päivänä toukokuuta 2001. Agorà Srl ja Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C. vastaan Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano ja Ciftat Soc. coop. arl. Ennakkoratkaisupyyntö: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Italia. Yhdistetyt asiat C-223/99 ja C-260/99.

## Lähteet

Eskola J., Fjäder C., Himberg K., Hovi H., Hyytiäinen M., Kielenniva J., Mölsä J. ja Raitasalo (2017) *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta / 2018*. Lönnberg Print & Promo.

Eskola S., Kiviniemi E., Krakau T. & Ruohoniemi E. (2017). *Julkiset hankinnat*. Alma Talent.

Hyvönen O., Kess K., Piisi T., Tuomela H. ja Uotila J. (2007) *Julkiset hankinnat hankintayksiköissä*. Edita Publishing Oy.

Kasso Matti (2014) *Asunto- ja kiinteistöosakkeen kauppa ja omistaminen*. Talentum cop. 2014. 2., uud. p.

Kolehmainen A. (2015). *Oikeustieteellinen opinnäyte–Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Toim. Tarmo Miettinen. Edilex 2015.

Kristian Siikavirta (2015) *Julkisten hankintojen perusteet*. Edita Publishing Oy.

Kuoppamäki Petri (2018) *Uusi kilpailuoikeus*. Alma Talent 2018. 3., uudistettu painos

Määttä Kalle ja Voutilainen Tomi (2017) *Julkisten hankintojen säätely*. Kauppakamari.

Määttä T., Tolvanen M., Väättänen U., Kolehmainen A., Myrsky M. ja Keinänen A. (2012) *Oikeudellisen ajattelun perusteita*. University on Eastern Finland, Oikeustieteellinen laitos Joensuu

Ojanen Tuomas (2016) *EU-oikeuden perusteita*. Edita Publishing Oy.

Pekkala E., Pohjoinen M., Huikko K. & Ukkola M. (2022). *Hankintojen kilpailuttaminen ja Sopimusehdot*. Tietosanoma /Art House Oy.

Raitio Juha (2013) *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. Talentum.

Raitio Juha ja Tuominen Toni (2020) *Euroopan unionin oikeus*. Alma Talent Oy.

Rautiainen Pauli, Kostiainen Aura, Kurki Visa, Soininen Niko ja Määttä Tapio (2023) *Oikeus ja sen tutkiminen*. Vastapaino.

Ruohonen Janne, Vahtera Veikko ja Penttilä Seppo (2021) *Kuntayhtiö*. Alma Talent.

Tuori Kaarlo (2007) *Oikeuden ratio ja voluntas*. Talentum.

Ukkola (2015) *Määräysvalta hankintayksikössä*. Kilpailullinen vuosikirja 2015.

Valtiokonttori.fi, *Julkisten hankintojen tietovaranto*. Julkaistu 13.3.2025, päivitetty 20.5.2025. Haettu 20.5.2025 osoitteesta: <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/kuntien-ja-hyvinvointialueiden-talouden-palvelut/julkisten-hankintojen-tietovaranto/>

Vesterinen Vesa (2006) *Kunta ja yhtiöittäminen*. Kunnallisan kehittämissäätö

Voutilainen Tomi & Määttä Kalle (2023) *Julkisten hankintojen sääntely*. Kauppakamari.

Villa Seppo (2023) *Henkilöyhtiöt ja osakeyhtiö*. Alma Talent Oy.

## Virallislähteet

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi 108/2016 vp.

Hallituksen esitys eduskunnan laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta 40/2013 vp.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Léger 16.9.1997. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Belgian ku-ningaskunta. Asia C-208/96.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Mengozzi 30.1.2013. IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe. Ennakkoratkaisupyyntö: Oberlandesgericht Düsseldorf - Saksa. C-526/11.

## Oikeuskäytäntö

Kotimainen oikeuskäytäntö

MAO:188/16

MAO:520/14

MAO:543/11

MAO:266/12

MAO:658/18

MAO 598/11

MAO 589/09

MAO:503/20

KHO:2005:63

KHO:2010:39

KHO 30.5.2005, Taltio 1293

## Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut

C-526/11, EUVL:EU:C:2013:325

C-393/06, ECLI:EU:C:2008:213

C-567/15, ECLI:EU:C:2017:736

C-44/96, ECLI:EU:C:1998:4

C-380/98, ECLI:EU:C:2000:529

C-337/06, ECLI:EU:C:2007:786

360/96, ECLI:EU:C:1998:525

C-223/99, ECLI:EU:C:2001:259

C-260/99, ECLI:EU:C:2001:259

Asia C-373/00, ECLI:EU:C:2003:110

C-353/96, ECLI:EU:C:1998:611

C-237/99, ECLI:EU:C:2001:70

C-155/19: ECLI:EU:C:2021:88

C-156/19: ECLI:EU:C:2021:88

C-18/01: ECLI:EU:C:2002:448