

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 12/2001 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) N:o 1017/68, (ETY) N:o 2988/74, (ETY) N:o 4056/86 ja (ETY) N:o 3975/87 muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 23 päivänä helmikuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) N:o 1017/68, (ETY) N:o 2988/74, (ETY) N:o 4056/86 ja (ETY) N:o 3975/87 muuttamisesta (U 71/2000 vp) perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Johanna Rihto-Kekkonen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- ylijohtaja Matti Purasjoki, kilpailuvirasto
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen lisensiaatti Petri Kuoppamäki
- professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksessa esitetään EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmän uudistamista. Tarkoitus on luopua ennakkoilmoitusjärjestelmästä ja siirtyä perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua poikkeussäännön suoran soveltamisen järjestelmään. Asetusehdotuksen mukaan kansalliset tuomioistuimet ja kansalliset kilpailuviranomaiset voivat komission lisäksi soveltaa sekä perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa vahvistettua kieltoääntöä että saman artiklan kohdan poik-

keussääntöä. Asetuksen 3 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi EY:n kilpailuoikeus yksinomaisesti sovellettavaksi oikeudeksi tapauksissa, joissa kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Uudella asetuksella on tarkoitus korvata vuonna 1962 annettu asetus n:o 17 ja sitä vastaavat liikenteen alalla sovellettavat asetukset.

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi uuden järjestelmän perusteiden (I luku) lisäksi komission, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten toimivallasta (II luku), komission päätöksistä (III luku), yhteistyöstä kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten

kanssa (IV luku), komission ja jäsenvaltion viranomaisten tutkintavaltuuksista (V luku), seuraamuksista (VI luku), vanhentumisajoista (VII luku) sekä kuulemisesta ja salassapidosta (VIII luku) samoin kuin ryhmäpoikkeuksista (IX luku).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EY:n kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttamista ja ennakoilmoitusjärjestelmästä luopumista kannatettavina tavoitteina. Asetusehdotukseen liittyy kuitenkin useita ongelmia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä sääntelyn selkeyteen, EY:n ja kansallisten kilpailuviranomaisten väliseen toimivallanjakoon, tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseen sekä yritysten oikeusturvaan. Tärkeää on turvata tasapaino kilpailupolitiikan tehokkuuden ja oikeusturvan välillä.

Valtioneuvosto pitää tulkintakäytännöltään vakiintumatonta kauppavaikutuskriteeriä oikeusvarmuuden kannalta liian epäselvänä

lainvalintasääntönä. Myös viranomaisten välistä toimivallanjakoa tulisi selkiinnyttää.

Valtioneuvosto katsoo korkeimman hallinto-oikeuden ja kilpailuneuvoston itsenäisen aseman ja riippumattomuuden olevan vaarassa, koska asetusehdotuksen 6 artiklassa tarkoitettuja tuomioistuimia olisivat vain siviilituomioistuint. Tämän vuoksi ongelmia liittyy asetusehdotuksen säännöksiin komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä.

Asetusehdotuksen 7 artiklan 1 kohdan säännös komission toimivallasta päättää yrityksen ns. rakenteellisista korjaustoimenpiteistä merkitsee omaisuuden suojaan puuttumista. Ehdotusta ei ole riittävästi perusteltu. Rakenteellisten korjaustoimenpiteiden laajuus ja toteuttamistavat tulisi valtioneuvoston mielestä perustella, minkä lisäksi niiden toteuttamiselle tulisi asettaa riittävän korkeat kriteerit.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen 20 artiklan säännökset komission kotitarkastusvaltuuksista ovat ristiriidassa perustuslain kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Asetuksella on tarkoitus muuttaa Euroopan yhteisön kilpailuoikeuden täytäntöönpanojärjestelmää. EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun poikkeussäännön täytäntöönpanossa luovutaan ennakoilmoitusjärjestelmästä ja siirrytään sopimuksen kyseisen kohdan suoraan soveltamiseen (ehdotuksen 1 artikla). Ehdotuksen mukaan myös kansalliset kilpailuviranomaiset ja kansalliset tuomioistuint voivat soveltaa tätä poikkeussääntöä (4—6 artikla), jonka soveltaminen nykyisin kuuluu yksinomaan komissiolle. Samalla ehdotetaan siirryttäväksi EY:n kilpailuoikeuden yksinomaiseen soveltamiseen tapauksissa, joissa perustamissopimuksen 81 artiklassa tarkoitettu toimi tai 82 artiklassa tarkoitettu määräävän aseman väärinkäyttö on omiaan vaikuttamaan (ns. kauppavaikutuskriteeri) jäsenvaltioiden väliseen kaup-

paan (3 artikla). Uudistuksen yleisenä tavoitteena on kohdistaa komission toiminta vakavimpiin rikkomuksiin sekä lisätä yhteistyötä komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten kesken samoin kuin eri jäsenvaltioiden viranomaisten välillä.

Valiokunta pitää asetusehdotuksen tavoitteita kannatettavina. EY:n kilpailuoikeuden täytäntöönpanossa on perusteltua siirtyä perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan suoraan soveltamiseen sekä lisätä kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa kilpailusääntöjen soveltamisessa. Täytäntöönpanojärjestelmän muuttamisen yhteydessä on kuitenkin kiinnitettävä riittävää huomiota sääntelyn selkeyteen ja kilpailusääntöjen kohteena olevien oikeusturvaan. Asetuksen jatkovalmistelussa on näistä syistä aiheellista arvioida, onko ehdotuksen 3 artiklassa tarkoitettu kauppavaikutuskriteeri riittävän täsmällinen

lainvalintasääntö. Myös toimivaltaista viranomaista koskevaa sääntelyä on paikallaan pyrkiä täsmentämään.

Kansallinen tuomioistuin. Asetusehdotuksen 6 artiklan mukaan EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kieltoäännön rikkomista koskevia asioita käsittelevillä kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta soveltaa myös saman artiklan 3 kohdan poikkeussääntöä.

Kieltoäännön soveltaminen kuuluu Suomesa yleisille tuomioistuimille. Poikkeussäännön soveltamista koskevat lainkäyttöasiat sen sijaan kuuluisivat Suomen tuomioistuinjärjestelmässä ensi asteessa kilpailuneuvostolle ja viime kädessä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Asetuksen jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää vakavaa huomiota Suomen perustuslain säännöksiin tuomioistuinlaitoksen jakamisesta yleisiin tuomioistuihin ja yleisiin hallintotuomioistuihin.

Komission ja kansallisen tuomioistuimen yhteistyö. Asetusehdotuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaan komissio voi yhteisön yleistä etua koskevista syistä omasta aloitteestaan esittää tuomioistuimelle huomautuksia perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamista koskevista kysymyksistä. Komission tällainen lausunto ei sido kansallista tuomioistuinta eikä lausunnon antaminen rajoita ennakkoratkaisumenettelystä EY:n perustamissopimuksen 234 artiklassa annettujen määräysten soveltamista. Vaikka on jossain määrin erikoista säätää komissiolle oikeus antaa omasta aloitteestaan lausunto kansalliselle tuomioistuimelle tämän toimivaltaan kuuluvassa asiassa, ei ehdotettu sääntely lausunnon sitomattomuus huomioon ottaen valiokunnan mielestä loukkaa tuomioistuimen riippumattomuutta (vrt. PeVL 14/1994 vp).

Asetusehdotuksen 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten on tehtävä "kaikkensa" välttääkseen päätöksiä, jotka olisivat ristiriidassa komission päätösten kanssa. Jatkovalmistelussa on valiokunnan mielestä syytä pyrkiä selkeyttämään sitä, että säännöksellä ei rajoiteta EU:n jäsenval-

tion riippumattomille tuomioistuimille kuuluvaa perusluonteista toimivaltaa soveltaa Euroopan yhteisön oikeutta sellaisena kuin se ilmenee yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Komission tarkastusvaltuudet. Asetusehdotuksen 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan komission tarkastajilla on oikeus päästä yrityksen henkilöstön edustajan kotiin, jos siellä voidaan epäillä säilytettävän ammattiasiakirjoja. Valtuuden käyttämistä varten on hankittava ennakolta oikeusviranomaisen määräys (20 artiklan 7 kohta). Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatus kotirauhan suojan kannalta. Kotirauhan suojaa käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (7 artikla).

Jokaisen kotirauha on turvattu perustuslain 10 §:n 1 momentissa. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan säännöksessä siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (PeVL 19/2000 vp). Asetusehdotus ei sisällä tällaista säännöstä eikä se siten ole sopusoinnussa kotirauhan turvasta annettujen perustuslain säännösten kanssa. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että asetukseen ei ole ehdotettu säännöksiä menettelystä kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta toimitettaessa.

Komission toimenpiteet kilpailusääntöjen rikkomisen lopettamiseksi. Asetusehdotuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan komissio voi määrätä yrityksen lopettamaan EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan määräysten rikkomisen sekä asettaa yritykselle kaikki rikkomisen lopettamiseksi tarvittavat velvoitteet, mukaan lukien rakenteelliset korjaustoimenpiteet. Tällaisiin toimenpiteisiin voi kuulua myös esimerkiksi yritykselle annettava määräys luopua joistakin omaisuususeristä. Ehdotusta on näiltä osin arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden

suojan kannalta. Omaisuuden suoja kuuluu perusoikeutena myös EY:n oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin ja se on mainittu EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa (ks. PeVL 5/2001 vp).

Kilpailuoikeuden sääntöjen rikkominen on valiokunnan mielestä sinänsä hyväksyttävä peruste määrätä yritykselle sen omaisuuteen kohdistuvia rajoituksia. Rajoitusten asettamisen edellytyksistä tulee kuitenkin säätää ehdotettua täsmällisemmin. Käytettäväksi tarkoitettujen rajoitustoimien olennaisen sisällön tulee niinkään käydä ilmi asetuksesta. Sääntelyssä on

kiinnitettävä riittävästi huomiota myös vaatimukseen rajoitustoimen välttämättömyydestä kilpailusääntöjen noudattamisen varmistamisen kannalta. Rajoitukset eivät myöskään saa olla suhteellisuusperiaatteen vastaisesti epäasiallisen ankaria.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Markku Rossi /kesk
	Gunnar Jansson /r	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Arto Seppälä /sd
	Pekka Nousiainen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Heli Paasio /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.