

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 40/2010 vp

Hallituksen esitys kilpailulaiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen kilpailulaiksi (HE 88/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Johanna Rihtonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori Virpi Tiili.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kilpailulaki, joka korvaisi nykyisen kilpailunrajoituksista annetun lain. Osa säännöksistä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain säännöksiä. Keskeisimmät uudistukset koskisivat seuraamusjärjestelmää, vahingonkorvausta, kilpailuasioissa noudatettavaa menettelyä ja yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä.

Kilpailunrajoituksia koskevaa seuraamusmaksusäännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että säännöksestä kävisi nykyistä selkeämmin ilmi, että seuraamusmaksun määräämisessä noudatetaan samoja periaatteita kuin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi niin, että ne vastaisivat Euroopan komission soveltamia seuraamusmak-

susta vapauttamista ja seuraamusmaksun alentamista koskevia säännöksiä.

Kilpailunrikkomuksia koskevan vahingonkorvaussäännöksen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi niin, että jokaisella kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsineellä olisi oikeus korvaukseen.

Yrityskauppojen arvioinnissa otettaisiin käyttöön Euroopan unionin lainsäädännön mukainen yrityskauppojen arviointitapa. Markkinaoikeus voisi Kilpailuviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai määrätä yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden olennaisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä.

Yrityskauppavalvontaa koskevia menettelysääntöjä ehdotetaan täsmennettäväksi. Yritys-

kaupan täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että yritys-kauppa voitaisiin panna täytäntöön heti, kun se on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena.

Kilpailuviraston tulisi asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Kilpailuvirasto jättäisi asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on kielletty kilpailunrajoitus, jos kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilyllä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana tai jos asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Kilpailuvirastolle annettaisiin oikeus tehdä tarkastuksia myös muihin kuin elinkeinonharjoittajien liiketiloihin sekä mahdollisuus kutsua kuul-

tavaksi henkilö, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä toimineen kilpailunrajoituksen toteuttamisessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan suhteessa perustuslain 10 §:n kotirauhaa koskeviin ja 21 §:n säännöksiin oikeusturvasta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Hallituksen mukaan esitys sisältää perustuslain kannalta merkityksellisiä ehdotuksia, jonka vuoksi hallitus on pitänyt tarpeellisena lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lähtökohdat

Hallituksen esityksen tarkoituksena on uudistaa kilpailulainsäädäntöä säätämällä uusi kilpailulaki, joka kumoo nykyisen kilpailunrajoituksista annetun lain. Merkittävä osa ehdotetuista säännöksistä vastaa sisällöltään voimassa olevaa lakia. Kilpailulainsäädännölle on ominaista sen läheinen sisällöllinen yhteys Euroopan unionin kilpailusääntöihin. Lakiehdotuksella kansallista sääntelyä yhdenmukaistetaan edelleen EU:n kilpailulainsäädännön ja EU:n tuomioistuinten ratkaisukäytäntöjen kanssa.

Yrityskaupan kieltäminen ja ehtojen asettaminen

Markkinaoikeus voi lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin mukaan Kilpailuviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Pykälän 3 momentin nojalla Kilpailuvirasto voi sen sijaan, että se tekee esityksen markki-

naoikeudelle, määrätä yrityskaupalle yrityskaupan ilmoittajan hyväksymät ehdot. Säädösehdotukset vastaavat asialliselta sisällöltään kilpailunrajoituksista annetun lain 11 d §:n 1 ja 3 momenttia, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2001 vp).

Yrityskaupan kieltäminen, purkaminen ja ehtojen asettaminen ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuksen elinkeinovapauden kannalta. Sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin. Säädösehdotuksista ei käy lainkaan ilmi, millaisia ehtoja markkinaoikeus tai Kilpailuvirasto voivat asettaa. Pykälän perusteluista ilmenee (s. 71), että ehdot voivat olla sellaisia, joilla yrityskaupan haitalliset vaikutukset voidaan välttää. Valiokunta esittää, että säädösten tarkentamiseksi niihin lisätään avoin esimerkkiluettelo yrityskaupan ehdoista.

Yrityskaupan käsittelyaika markkinaoikeudessa

Lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeuden tulee antaa päätöksensä asiassa, jossa Kilpailuvirasto on esittänyt yrityskaupan kieltämistä, kolmen kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä. Muutoin yrityskaupan

katsotaan tulleen hyväksytyksi. Pykälän 2 momentin nojalla kielto panna yrityskauppa täytännön raukeaa, jollei markkinaoikeus kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä toisin määrää.

Käsittelyaikoja koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvattun tuomioistuinten riippumattomuuden sekä oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta. Käsitteilylle asetetut määräajat edistävät perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen toteutumista, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytyksiä. Yrityskaupan kieltämistä koskeva asia on sen osapuolten kannalta usein niin merkittävä, että oikeudenkäynnin joutuisuudella on korostettu merkitys. Asioiden viivytyksien käsittely edellyttää Kilpailuvirastolta ja markkinaoikeudelta hyvää tiedonkulkua, työsuunnittelua, valmistelua ja tehokasta päätöksentekoa.

Kutsuminen kuultavaksi

Kilpailuvirastolla on lakiehdotuksen 34 §:n nojalla tutkinnan kohteeseen liittyvien tietojen keräämistä varten oikeus tarvittaessa kutsua kuultavaksi elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustaja tai muu henkilö, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä toimineen kilpailunrajoituksen toteuttamisessa. Esityksen perusteluissa (s. 76) todetaan, että oikeus on tarkoitettu käytettäväksi vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa kuuleminen on asian selvittämisen kannalta välttämätöntä. Pykälää on syytä täsmentää esityksen tätä tarkoitusta vastaavaksi.

Tarkastusvaltuudet

Lakiehdotuksen 35 §:ssä (tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa) ja 36 §:ssä (tarkastukset muissa tiloissa) on säännökset kilpailuviraston ja aluehallintoviraston asianomaisen virkamiehen valtuuksista toimittaa tarkastus lain noudattamisen valvomiseksi ja 4 luvun mukaisen yrityskauppojen arvioimiseksi. Tarkastuksia voidaan toimittaa 35 §:n perusteella elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Kilpailuvirastolla on lisäksi velvollisuus Euroopan

komission pyynnöstä toimittaa tarkastus siten kuin Euroopan unionin säädöksissä säädetään. Tarkastusoikeudesta muissa kuin 35 §:ssä mainituissa tiloissa ehdotetaan säädettäväksi 36 §:ssä. Säännösehdotukset vastaavat, 36 §:n 1 momenttia koskevin poikkeuksin, keskeisiltä osin kilpailunrajoituksista annetun lain 20 §:n 1 ja 2 momentissa ja 20 a §:ssä sekä EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa säädettyä oikeutta tarkastuksen toimittamiseen.

Nykyiset tarkastusoikeutta koskevat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2004 vp). Valiokunta piti tuolloin lakiehdotuksen 20 a §:ää (tarkastukset muissa tiloissa) huomionarvoisena perustuslain 10 §:ssä turvattun kotirauhan suojan kannalta. Valiokunta totesi, että se oli aikaisemmassa käytännössään katsonut, ettei perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimus täyttynyt toimitettaessa kotirauhan piiriin kuuluvissa liiketiloissa tarkastus sellaista rikkomusta koskevan epäilyn perusteella, josta voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 40/2002 vp, s. 2). Toisaalta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvomiseksi tehtävien tarkastusten sallittavuutta arvioidessaan valiokunta oli pitänyt tarkastuksen toimittamista hyväksyttävänä myös sellaisia rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2–3).

Tämän käytännön valossa valiokunta piti selvänä, että tarkastuksen toimittamisen valtiosääntöoikeudellinen sallittavuus kotirauhan piirissä liittyy perusteltuun syyhyn epäillä lakia rikotun tai rikottavan rangaistavaksi säädettyllä tavalla. Valiokunta katsoi, että kilpailunrajoituksista annetun lain mukainen tarkastusoikeus kotirauhan piirissä kytkeytyy EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan vakavaan rikkomiseen. Tällainen teko voi olla rikos eli säädetty rangaistavaksi. Tästä ei kuitenkaan välttämättä ole aina kysymys. Mainittujen sopimusmääräysten rikkomiseen liittyy seuraamusmaksun (kilpailunrikkomismaksun) määrääminen. Valiokunta päätyi siihen, että tarkastusoikeuden

kytkeminen tällaisella rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen ei ole ristiriidassa valiokunnan uudemman tulkintakäytännön kanssa ja lakiehdotus voitiin näin ollen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 7/2004 vp, s. 2/II).

Perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta valiokunta pitää merkityksellisenä, että kysymys on sellaisesta rangaistuksenluonteisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka suuruuteen vaikuttaa muun muassa rikkomuksen moitittavuus, vahingollisuus yhteiskunnalle ja sillä saadun hyödyn suuruus. Suurimmat kilpailunrajoituslain nojalla tuomitut seuraamusmaksut ovat olleet kartelliin osallisille yhteensä kymmeniä miljoonia euroja.

Valiokunta ei edellä mainitussa lausunnossaan erikseen arvioinut lakiehdotuksen 20 §:n 1 ja 2 momenttia, joita vastaa nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 35 §. Siinä tarkastusoikeus on, edellä todetun mukaisesti, rajattu koskemaan elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevia liike- ja varastotiloja, maa-alueita ja kulkuneuvoja. Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 8/2006 vp, s. 2/I). Liike- ja varastotiloihin saatetaan sisältyä myös asumiseen tarkoitettuja tiloja. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti myös ajoneuvossa mahdollisesti olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 46/2001 vp, s. 3/II). Tällaiset tilat jäävät kuitenkin perustuslailla suojatun kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 17/1998 vp, s. 4/II, PeVL 8/1994 vp, s. 3—4, PeVL 16/2004 vp, s. 5/I). Näitä kotirauhaan kuuluvia alueita ei ole suljettu tarkastusten ulkopuolelle. Tämän vuoksi 35 ja 36 §:n mukaisen tarkastusoikeuden piiriin kuuluvien tilojen suhde jää epäselväksi, kun 36 §:n mukainen tarkastus voidaan toimittaa "myös muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa". Säännösten soveltamisalan tarkkarajaisuus on merkityksellistä muun muassa siksi, että 36 §:n mukaiseen tarkastukseen tarvitaan markkinaoikeuden lupa. Valiokunta pitää perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentin

ja tarkastusoikeuden sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta tärkeänä, että 35 ja 36 §:n välistä suhdetta selkeytetään.

Kotirauhan suojan kannalta olisi perusteltua, että 35 §:ään lisätään maininta, ettei tarkastusta voida suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, vaan niitä koskevista tarkastuksista säädettäisiin 36 §:ssä. Koska kotirauhan suojaama piiri määritellään eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa, olisi rajaus perusteltua muotoilla koskemaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjä tiloja.

Voimassa olevan lain mukaan Kilpailuvirastolla tai aluehallintoviraston virkamiehellä on oikeus toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Esityksessä ehdotetaan tarkastusoikeuden laajentamista myös muihin kuin 35 §:ssä mainittuihin tiloihin. Tarkastus voidaan toimittaa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan vakavaa rikkomista. Nykyisin Euroopan komissiolle on tällainen tarkastusoikeus ja Kilpailuvirastolla on velvollisuus avustaa komissiota tarkastusten tekemisessä. Tarkastusoikeuden laajennus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Luvan 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tarkastukseen antaa Kilpailuvirasto. Luvan myöntämistä koskeva 3 momentti on saanut sisältönsä ja kirjoitusasunsa EU:n kilpailusääntöjen täytäntöpanoasetuksen 21 artiklasta. Tämän johdosta momentin ilmaisutapa ja säädöskieli ovat tavanomaisesta poikkeavia. Esimerkiksi säännösehdoituksen mukaan "Markkinaoikeus voi kieltää tarkastuksen, jos tarkastus olisi mielivaltaisen tai liiallinen". On selvää, että tällaisessa tapauksessa markkinaoikeus ei voi myöntää lupaa tarkastukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että perusoikeuksiin vaikuttavan säännöksen sanamuotoa tarkistetaan.

Seuraamusmaksun täytäntöönpano

Arvioidessaan lakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksia valiokunta on kiinnittänyt huomiota seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin. Lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Säännöksen perusteluiden (s. 58) mukaan asetuksella säädettäisiin esimerkiksi siitä, mikä taho huolehtii seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Lisäksi asetuksella säädettäisiin siitä, miten toimitaan, jos seuraamusmaksun määrä muuttuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai jos seuraamusmaksu on palautettava sen vuoksi, että seuraamusmaksupäätös on kumottu tai maksun määrää alennettu. Myös lakiehdotuksen 44 §:n 4 momentti sisältää säännöksen seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Sen mukaan seuraamusmaksu pannaan täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen, mitä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään. Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetus kilpailunrikkomismaksun täytäntöönpanosta (142/2002) jää lain voimaantultua edelleen voimaan. Asetuksen mukaan Oikeusrekisterikeskus huolehtii kilpailunrikkomismaksun täytäntöönpanosta. Lisäksi asetuksessa säädetään muun muassa markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuudesta ilmoittaa kilpailunrikkomismaksua koskevasta päätöksestä Oikeusrekisterikeskukselle.

Valiokunta huomauttaa siitä, että Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskuksen tehtävistä voidaan säätää lailla, ei asetuksella. Lisäksi esityksen perusteluiden mukaan valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää asioista, joista on säädetty oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetussa laissa (372/2010) ja tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuisistaan annetussa laissa (373/2010). Lakiehdotus on syytä tarkistaa vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Valituskielto

Yrityskaupan ilmoittaja ei saa lakiehdotuksen 44 §:n 1 momentin mukaan valittaa Kilpailuviraston 25 §:n nojalla antamasta päätöksestä, jolla ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettavaksi.

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta kuuluvat perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla turvattaviin hyvän hallinnon takeisiin. Säännös ei — sen esityöt huomioon ottaen (HE 309/1993 vp, s. 74/II) — estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi muutoksenhakuoikeuteen tai oikeuteen saada perusteltu päätös, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 12/2002 vp, s. 6/II, PeVL 5/2006 vp, s. 7/II, PeVL 10/2006 vp, s. 3/I).

Lakiehdotuksen 25 §:n 3 momentin perusteella Kilpailuviraston tulee sen sijaan, että se esittää markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämistä, ensisijaisesti neuvotella ja määrätä yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja. Kilpailuvirasto ei voi 3 momentin mukaan määrätä yrityskaupalle sellaisia ehtoja, joita yrityskaupan ilmoittaja ei hyväksy. Jos yrityskaupan ilmoittaja katsoo, että se ei voi hyväksyä ehtojen sisältöä koskevaa neuvottelutulosta, Kilpailuvirasto tekee esityksen markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämiseksi. Lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin mukaan Kilpailuvirasto voi hakemuksesta poistaa yrityskaupan toteuttamiselle asetetun ehdon tai lieventää sitä markkinaolosuhteiden olennaisen muutoksen tai muun painavan syyn johdosta. Tähän päätöksen saa hakea muutosta lakiehdotuksen 44 §:n 1 momentin mukaisesti.

Valituskielto ei muuta valitusoikeuden asemaa pääsääntönä eikä vaaranna yrityskaupan ilmoittajan oikeusturvaa, koska Kilpailuviraston päätöksen on sisällöltään vastattava hänen omaa ehdotustaan ja koska hän voi olosuhteiden muuttua hakea ehtojen muuttamista. Yrityskaupan ilmoittajalla ei ole oikeussuojan tarvetta tältä osin, eikä valituskielto muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Johanna Ojala-Niemelä /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
	Ulla Karvo /kok	Veijo Puhjo /vas
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naclér /r	vjäs. Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.