

Asia: VN/22263/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan pääasiallisesti muutettavaksi kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä eli ns. kilpailuneutraliteettia koskevia kilpailulain säännöksiä. Muutoksilla selkeytettäisiin voimassa olevaa sääntelyä sekä tehostettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä KKV) mahdollisuuksia valvoa sääntelyn noudattamista. Lisäksi muutosten tavoitteena on lisätä kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden suorittamaa oman toimintansa ja sen mahdollisten kilpailuneutraliteettiin liittyvien vaikutusten arviointia ja siten ennaltaehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä.

Kilpailulakiin (948/2011) esitetään lisättäväksi uusi valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, hyvinvointialueita, hyvinvointiyhtymiä sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä koskeva velvoite tehdä ja dokumentoida kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaansa koskeva arviointi. Lisäksi kilpailulakiin lisättäisiin säännökset kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsitteestä ja markkinaehtoisen toiminnan vaatimuksesta sekä uudesta priorisointiperusteesta.

Direktiivin (EU) 2019/1 vaatimuksista johtuvaa muutosta lukuun ottamatta esityksen sisältämät muutokset perustuvat kansalliseen tarpeeseen.

Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain lausunnossa nimenomaisesti todetuilta osin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta (30 a §)

Kilpailulain 30 a §:n muuttamista koskevan ehdotuksen mukaan KKV:n tulisi ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamassaan toiminnassa soveltama kilpailulle haitallinen menettely tai toiminnan rakenne. Saman pykälän 2 momentin mukaan jos neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan voi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos sen suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Mainitun 30 a §:n 2 momentin perusteluissa todetaan ainoastaan säännöksen vastaavan voimassa olevaa 30 c §:ää. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan KKV:n toimivalta vaikuttaisi varsin avoimelta ja väljältä. Säännös jättää avoimeksi sen, mitä voivat olla ”velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla”. Ei vaikuttaisi myöskään kovin selvältä, mitä tarkoitetaan momentin viimeisellä virkkeellä koskien toiminnan lopetettavaksi määräämistä ja liityntää lakisääteisiin tehtäviin. Oikeusministeriön mielestä jatkovalmistelussa mainittua 30 a §:n 2 momentin säännöstä KKV:n toimivaltuuksien osalta tulisi pyrkiä täsmentämään säännöstayalla, minkä lisäksi perusteluja tulisi täydentää.

Itsearviointivelvollisuus ja uhkasakko (30 c §)

Esitysluonnoksen lakiehdotuksen 30 c §:ssä säädettäisiin julkisyhteisöille uusi itsearviointivelvollisuus. Pykälän 4 momentin mukaan KKV valvoo pykälässä säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö pykälässä säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, KKV voi sakon uhalla velvoittaa tällaisen tahon varmistamaan niiden noudattamisen määräämässään ajassa.

Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin arvioitu uhkasakon luonnetta hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä. Perinteisesti uhkasakko on mielletty hallinnolliseksi seuraamukseksi, mutta ei rangaistusluonteiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi eli hallinnolliseksi sanktioksi, jonkalainen on esimerkiksi seuraamusmaksu.

Välillisen tai välittömän hallintopakon keinoja ei pidetä rangaistuksenluonteisina. Välillisen hallintopakon keinoista säädetään uhkasakkolaisissa (1113/1990). Uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja velvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistuksenluonteiseksi seuraamuksiksi, vaan menettelyn tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan

aikaansaaminen (KHO:2016:96). (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet)

Oikeusministeriö toteaa, ettei esityksestä saisi välittyä kuva siitä, että kyse olisi rangaistusluonteisesta seuraamuksesta, mikäli näin ei ole tarkoitettu. Esimerkiksi esitysluonnoksen s. 4 kysymyksenasettelusta saattaa saada käsityksen, että kyse olisi hallinnollisesta sanktiosta: ”Tulisiko esimerkiksi KKV:n käytössä olla kiello- ja uhkasakkomahdollisuuden lisäksi muita sanktioita tai keinoja pelotevaikutuksen vahvistamiseksi, huomioiden myös hyvään sääntelyyn liittyvät periaatteet?”. Mikäli uhkasakko on tässä yhteydessä tarkoitettu rangaistusluonteiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi, tulisi asiassa huomioida hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet, sillä hallinnollinen sanktio on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen (ks. em. lainkirjoittajan oppaan jakso).

Wilhelmsson Niklas
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö