

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 14.3.2017 (TEM/1230/00.04.01/2015)

Lausunto kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietinnöstä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta (jäljempänä tarkastusvirasto) lausuntoa 14.3.2017 julkaistusta kilpailulain uudistamista käsitelleen työryhmän tehokasta kilpailuvalvontaa ja elinkeinonharjoittajien oikeussuojaa koskevasta mietinnöstä (jäljempänä mietintö). Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1 Yleisiä huomioita

Työryhmämietintö ei sisällä sääntelyuudistuksen vaikutusarviointia. Vaikuttaisi siltä, että lakiuudistuksella voi olla taloudellisia vaikutuksia. Uudistuksella voi periaatteessa olla vaikutuksia myös viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin ja yhteistoimintaan. Tarkastusviraston näkökulmasta huomionarvoista on se, että sen tarkastusoikeus tulee sote- ja maakuntauudistuksen myötä laajenemaan maakuntiin ja maakuntien omistamiin yhtiöihin. Tällöin esiin voi tietyissä tilanteissa nousta esiin myös kysymys kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä tarkastusviraston yhteistoiminnasta. Toisaalta maakunnalliset yhtiöt voivat vaikuttaa yritysten kilpailulliseen ympäristöön huomattavastikin. Voidaankin kysyä, tulisiko tähän seikkaan kiinnittää huomiota myös nyt kysymyksessä olevan lakiuudistuksen vaikutusarvioinnissa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lakiuudistuksen vaikutusarviointia tulisi uudistuksen edetessä muutoinkin syventää.

Työryhmämietinnön mukaan elinkeinonharjoittajien toimitiloihin tehtävien tarkastusten merkitys kilpailunrajoitusten selvittämiskeinona on kasvanut ja muuttanut luonnettaan kuluneen vuosikymmenen aikana. Myös kielletyistä kilpailunrajoituksista määrättyjen seuraamusmaksujen taso on mietinnön mukaan noussut ja viraston tutkittavaksi on seuloutunut aikaisempaa merkittävämpiä ja laajaa yleisjulkisuutta saaneita kartellitapauksia. Tämä on työryhmämietinnön mukaan ”todennäköisesti osin nostanut elinkeinonharjoittajien kynnystä ryhtyä kilpailulain vastaiseen menettelyyn”. Samalla kehitys on myös ”oletettavasti lisännyt tarvetta kätkeä toteutetut kilpailunrajoitukset entistä tehokkaammin, mihin nykyteknologia tarjoaa yhä enemmän mahdollisuuksia” (mietintö s. 14).

Mietinnön perusteella vaikuttaisi siltä, että arviot elinkeinonharjoittajien kynnyksestä ryhtyä kilpailulain vastaiseen menettelyyn ja kätkeä toteutetut kilpailurajoitukset entistä tehokkaammin, perustuvat lähinnä oletamuksiin. Olisi hyvä, jos tämän kaltaisten lainsäädännön muutostarpeiden edellytysten voitaisiin osoittaa perustuvan selvästi todennettavissa oleviin tosiasioihin.

2 Yksityiskohtaisia sääntelyuudistuksia koskevia huomioita

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusvaltuuksien muuttaminen

Työryhmä ehdottaa kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusvaltuuksia muutettavaksi siten, että virastolla olisi oikeus jatkaa kilpailulain 35 ja 36 §:n mukaisia tarkastuksia datan eli tietokoneessa tai muussa vastaavassa tietojärjestelmässä taikka sen tallennusalueella olevan tiedon osalta omissa toimitilois-

saan. Muutos ehdotetaan toteutettavaksi lisäämällä kilpailulain 35 §:ään uusi 4 momentti ja 36 §:ään uusi 5 momentti (mietintö s. 18).

Näitä muutoksia perusteellaan sillä, että ne nopeuttavat ja tehostavat tarkastustoimintaa. Lisäksi tarkastuksen painopisteen siirtyessä enenevässä määrin fyysisten asiakirjojen tarkastamisesta datan tarkastamiseen keskitetty tarkastaminen luo tehokkuusetuja (mietintö s. 20–21).

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tapahtuvaa tarkastusta koskevat muutosehdotukset ovat resurssien tehokkaan hyödyntämisen näkökulmasta perusteltuja. Mietinnössä myös todetaan, että suurin osa Euroopan kilpailuviranomaisten verkostoon kuuluvista kansallisista kilpailuviranomaisista jatkaa sähköisen tarkastuksen toimittamista omissa tiloissaan (mietintö s. 24). Ehdotettu menettely vaikuttaisi siten olevan myös kansainvälisesti hyväksytty toimintatapa.

Mietinnössä lähdetään siitä, ettei elinkeinonharjoittajan liiketiloihin tehtävälle tarkastukselle tarvitsi erikseen hakea tuomioistuimelta lupaa. Vaikuttaa siltä, että tuomioistuimella ei olisi ennakkolupaa myönnettäessä mahdollisuutta varmistua siitä, millä tavalla tarkastus toteutetaan eikä sillä myöskään olisi mahdollisuuksia asettaa tarkastuksen toimittamiselle ennalta ehtoja (mietintö s. 32). Toisaalta hallinnollisten tarkastusten tekemiseen ei Suomessa yleensääkään vaadita tuomioistuimen etukäteislupaa. Kun myöskään perusoikeussääntely ei ilmeisesti tuomioistuimen antamaa etukäteislupaa edellytä, mietinnössä esitettyä lähtökohtaa voidaan tältä osin pitää perusteltuna.

Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja

Työryhmä on arvioinut myös sitä kysymystä, minkä tahon tulisi tehdä päätös tietyn asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin (mietintö s. 33) ja päätyneet ehdottamaan mallia, jossa päätöksen asiasta tekisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamies, jonka tehtäviin ei kuulu kilpailulain noudattamisen valvonta (ehdotettu kilpailulain 38 §:n 5 momentti). Mietinnöstä ilmenevin tavoin tällaisen päätöksen komission toteuttamassa tarkastusmenettelyssä tekee viime kädessä tuomioistuin. Myös Ruotsissa päätöksen asiasta tekee tuomioistuin (mietintö s. 35). Onkin mahdollista kysyä, olisiko tuomioistuinmenettely tältä osin selkein ja tarkastuskohteen näkökulmasta luottamusta herättävin menettelytapa myös Suomessa.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto

Mietinnössä ehdotetaan sisällytettäväksi kilpailulain 39 §:ään säännös viranomaisten tietojenvaihto-oikeuksista niin, että viranomaisten välinen tietojenvaihto olisi mahdollista sekä pyynnöstä että omaaloitteisesti. Säännöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa toiselle viranomaiselle kilpailunrajoitusten selvittämisessä sekä yrityskauppojen valvonnassa saamansa tai laatimansa asiakirja tai tieto, joka on välttämätön viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Toisaalta Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on vastaavanlainen oikeus tietojen saamiseen toisilta viranomaisilta (mietintö s. 43–45). Säännös ei sisältäisi listaa viranomaisista, joihin tietojensaantioikeus voi koskea.

On ilmeistä, että ehdotettu viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskeva sääntely sujuvoittaa viranomaisten välistä yhteistyötä ja se on näin ollen perusteltu. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus laajenee maakuntien yhtiöihin. Tämä voi mahdollisesti johtaa tilanteisiin, joissa ehdotetulla tietojenvaihtosääntelyllä on kosketuspintoja myös tarkastusviraston toimintaan.

Rakenteelliset korjaustoimenpiteet

Työryhmä ehdottaa erillisistä säännöistä rakenteellisista korjaustoimenpiteistä. Ehdotetun 9 a §:n mukaan kiellettyyn kilpailunrajoitukseen syyllistynyt elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä voitaisiin määrätä toteuttamaan kaikki toimintaa koskevat tai rakenteelliset korjaustoimenpiteet.

menpiteet, jotka ovat oikeasuhteisia tehtyyn rikkomiseen nähden ja välttämättömiä sen tosiasialliselle lopettamiselle (s. 80). Mietinnön mukaan rakenteellista korjaustoimenpidettä voidaan pitää perusteltuna seuraamuksena erityisesti silloin, kun väärinkäyttöön syyllistyneen yrityksen määräävä markkina-asema perustuu yritykselle lainsäädännössä annettuun yksinoikeuteen ja/tai kun aseman saavuttamiseksi tehdyt investoinnit on tehty julkisin varoin (mietintö s. 79–80).

Rakenteellisia korjaustoimenpiteitä koskevaa sääntelyä valmisteltaessa olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, voiko rakenteellisten korjaustoimenpiteiden mahdollisuus nousta esiin sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä. Periaatteessa korjaustoimenpiteiden kohteeksi voivat joutua maakuntien omistamat yhtiöt tai suuret yksityiset palveluntuottajat. Tämä kysymys liittyy kiinteästi lakiuudistuksen vaikutusten arviointiin ja kysymystä olisi syytä analysoida tarkemmin lakiuudistuksen valmistelua jatkettaessa.

Kirjanpidon eriyttäminen

Mietinnössä ehdotetaan, että kilpailulain 4 a lukuun lisättäisiin säännös (30 e §) kirjanpidon eriyttämistä koskevasta velvollisuudesta (s. 95). Uudistusta perustellaan sillä, että ilman eri toimintojen kirjanpidollista eriyttämistä myös markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen valvonta on erittäin vaikeaa ja työlästä. Tälläkin sääntelyuudistuksella on vaikutuksia maakunnallisten yhtiöiden toimintaan. Mietinnön liitteenä olevien Suomen yrittäjien ja Elinkeinoelämän keskusliiton täydentävien lausumien perusteella vaikuttasi myös siltä, että yritysten näkökulmasta markkinaneutraliteettia koskeva sääntely on tärkeää. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ehdotettu eriyttämissäännös on sinänsä perusteltu. Voidaan kuitenkin kysyä, tulisiko tässä yhteydessä lain esitöissä ottaa kantaa kilpailulaissa tarkoitettun toiminnan eriyttämisen (yhtiö harjoittaa sekä markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa) ja hankintalaissa tarkoitettun sidosyksikköhankinnan väliseen suhteeseen. Edelleen voidaan kysyä, tulisiko kirjanpidon eriyttämisvelvoitteen ulkopuolelle rajata tilanteet, joissa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta on luonteeltaan vähäistä.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava lainsäädäntöasiantuntija

Matti Vedenkannas