



LAUSUNTO

OM 56/43/2017

6.6.2017

Työ- ja elinkeinoministeriölle

LAUSUNTO KILPAILULAIN UUDISTAMISTA KOSKEVAN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta työryhmämietinnöstä (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/2017), joka sisältää lähinnä EU:n kilpailusääntöihin ja Euroopan kilpailuviranomaisista muodostuvan ECN -verkoston suosituksiin pohjautuvia kilpailuvalvonnan tehostamiseen tähtääviä kilpailulain muutosehdotuksia. Oikeusministeriötä on pyydetty kiinnittämään huomiota ehdotusten osalta erityisesti perusoikeuksien toteutumiseen, tuomioistuinten rooliin ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskeviin näkökohtiin.

Mietinnöllä todetaan olevan liityntä Euroopan komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle 22.3.2017 antamaan kansallisten kilpailuviranomaisten tehokasta kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa koskevaan direktiiviehdotukseen (COM(2017) 142, joka sisältää osin vastaavia kilpailuvalvonnan tehostamiseen tähtääviä säännöksiä. Jatkovalmistelussa tulee arvioida ehdotetun sääntelyn suhde valmisteilla olevaan direktiiviehdotukseen.

Oikeusministeriö pitää lisäksi aiheellisena todeta, että mietinnön johdosta mahdollisesti laadittavassa kilpailulain muuttamiseen tähtäävässä hallituksen esityksessä on aikanaan tehtävä asianmukaisesti selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Vasta tämän jälkeen voidaan tehdä kokonaisarvio sääntelyn valtiosääntöisestä hyväksyttävyydestä.

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

Rakenteellinen korjaustoimenpide

Kilpailulakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset (9 a §) markkinaoikeuden toimivallasta määrätä kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä kilpailulain 5 ja 7 §:stä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 120 artiklasta ilmeneviä kilpailunrajoituskieltoja rikkoneen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän toteuttamaan ”kaikki toimintaa koskevat tai rakenteelliset korjaustoimenpiteet, jotka ovat oikeasuhtaisia säännöksessä mainittuun kiellettyjen kilpailurajoitusten rikkomiseen nähden ja välttämättömiä sen tosiasialliselle lopettamiselle”. Perustelujen mukaan rakenteellisella korjaustoimenpiteellä tarkoitetaan yleensä yritykselle asetettavaa velvollisuutta luopua joistakin omaisuuseristä ja esimerkiksi immateriaalioikeuksien pakkolisensiointia.

Ehdotus merkitsee varsin pitkälle menevää puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Rakenteelliset korjaustoimenpiteet saattavat muodostua merkityksellisiksi myös perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden kannalta. Ehdotettua sääntelyä on siksi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Mietinnön mukaan rakenteellinen korjaustoimenpide olisi viimesijainen keino kilpailullisen markkinarakenteen palauttamiseksi tai säilyttämiseksi. Sanktiojärjestelmän kokonaisuuden kannalta voidaan pitää sinänsä perusteltuna, että korjaava toimenpide voitaisiin määrätä esimerkiksi kilpailulain mukaisen seuraamusmaksun asemesta, jos sitä on pidettävä terveen kilpailun aikaansaamiseksi maksuseuraamusta tehokkaampana keinona. Toisaalta myös kilpailulain 25 §:n yrityskauppavalvontaa koskeva sääntely näyttäisi mahdollistavan kilpailullisia olosuhteita korjaavien rakenteellisten toimenpiteiden määräämisen. Jatkovalmistelussa onkin syytä vielä arvioida, onko ehdotetulle sääntelylle tosiasiallista tarvetta lakiehdotuksesta ilmenevässä laajuudessa.

Säännösehdotusta on sen perusoikeusvaikutusten vuoksi joka tapauksessa välttämätöntä täsmentää siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, mikä sisältöisiä määräyksiä säännöksen nojalla voitaisiin antaa ja millä edellytyksillä. Jatkovalmistelussa lisäksi tulee huolehtia siitä, ettei kilpailulain mukaisten seuraamusten keskinäisestä suhteesta jää sääntelyn perusteella epäselvyyttä.

Menettelysäännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu

Mietinnössä ehdotetaan lisättäväksi kilpailulain 5 lukuun säännökset eräiden menettelyä koskevien säännösten rikkomisesta elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle määrättävästä seuraamusmaksusta (37 a §). Seuraamusmaksu saisi olla enintään 100 000 euron suuruinen, kuitenkin enintään 1 prosentti elinkeinonharjoittajan rikkomistapahtumaan sidotusta vuotuisesta liikevaihdosta.

Perustuslakivaliokunta on rinnastanut sanotunkaltaisen rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, PeVL 55/2005 vp ja PeVL 32/2005 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla. Laissa on siten täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp ja PeVL 32/2005 vp). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, PeVL 57/2010 vp ja PeVL 74/2002 vp). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp).

Seuraamusmaksun määrääminen on pääosin sidottu säännösehdotuksessa virheellisten tai puutteellisten tietojen antamiseen. Sääntelyn valtiösääntöisen hyväksyttävyyden kannalta ei ole täysin ongelmатonta, ettei laissa näyttäisi olevan nimenomaista säännöstä elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta antaa oikeat ja riittävät tiedot. Mietinnön perusteella jää niin ikään epäselväksi, mihin säännökseen on tarkoitettu perustuvan elinkeinonharjoittajan velvoite oikaista 34 §:n mukaisessa kuulemismenettelyssä annetut tiedot. Seuraamussääntelyä mahdollisesti jatkovalmistellessa on syytä arvioida tarve säätää elinkeinonharjoittajan velvollisuuksista ja vastuista tarkemmin.

Momentin 3 kohdan mukaan seuraamusmaksun määräämisen perusteena voisi olla myös kieltäytyminen suostumasta 35 tai 36 §:ssä suoritettavaan tarkastukseen. On syytä todeta, ettei tarkastusta ole säädetty elinkeinonharjoittajan suostumuksesta riippuvaksi eikä tämä olisi asianmukaista. Tätä koskeva maininta on syytä poistaa ehdotetusta 3 kohdasta.

Huomionarvoista on, että virheellisten tietojen antaminen ja sinetin murttaminen on osin myös rikoslain nojalla sanktioitu. Sääntelyn tarvetta perustellaan viimeksi mainitun osalta lähinnä sillä seikalla, ettei rikkomiseen sovellu oikeushenkilön rangaistusvastuu.

Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna seuraamusmaksusääntelyn laajentamista tilanteisiin, joissa se saattaa johtaa päällekkäisyyksiin rikoslain kanssa. On lisäksi syytä todeta, että kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain mukaista valvontaa harjoittaessaankin hallintolain 31 §:n mukainen päävastuu asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Virastolla on käytettävissään myös kilpailulain 46 §:n mukaiset uhkasakkovaltuudet.

Seuraamusmaksua ei ehdotetun 37 a §:n 1 momentin mukaan saisi määrätä, ”jos menettelysäännöksen rikkomista on pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana”. Oikeusministeriö pitää selvänä, ettei seuraamusmaksua voida määrätä, jos määräämiselle ei ole perusteita. Tarkoituksena lieneekin säätää seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä tilanteesta, jossa maksun määräämistä on pidettävä muutoin ilmeisen kohtuuttomana.

Mietinnön perusteella jää epäselväksi, onko seuraamusmaksun vanhentumista ja täytäntöönpanoa sekä muuta kilpailulakiin sisältyvää seuraamusmaksun määräämiseen liittyvää menettelyllistä sääntelyä tarkoitus soveltaa myös ehdotetun rikkomusmaksun määräämiseen. Tästä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa jatkovalmistelussa sekä tarpeen mukaan täydentää lakiehdotusta.

Kilpailunrajoituksesta määrättävän seuraamusmaksun suuruus

Mietinnössä ehdotetaan, että toimialayhdistyksen muodossa tapahtuvasta kilpailua rajoittavasta toiminnasta voitaisiin määrätä nykyistä tehokkaampia seuraamusmaksuja. Ehdotuksen mukaan elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän seuraamusmaksun enimmäismäärä laskettaisiin yhteenliittymän tuottojen ja siihen kuuluvan jäsenyrityksen yhteenlasketun liikevaihdon perusteella siten, että seuraamusmaksu voisi olla enintään 10 prosenttia yhteenliittymän ja sen kymmenen suurimman rikkomisen kohteena olevaan toimintaan liittyvän jäsenen liikevaihtojen summasta.

Seuraamusmaksusääntelyltä vaaditun tarkkarajaisuuden kannalta ei ole ongelmattonta, että maksun suuruuden määräytyminen näyttäisi jäävän ehdotetun 13 §:n 2 momentin perusteella varsin yleisluontoisen kriteerin varaan (rikkomisen kohteena olevaan toimintaan ”liittyminen”). Säännösehdotuksesta ei myöskään täysin yksiselitteisesti ilmene, että kyse on nimenomaan toimialayhdistykselle määrättävästä seuraamusmaksusta. Lakiehdotus on syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi. On lisäksi syytä korostaa, että seuraamusmaksujärjestelmän tulee olla perusteiltaan sovitettavissa seuraamusten potentiaalisena kohteena olevien tahojen maksukykyyn. Jatkovalmistelussa on erityisesti varmistuttava siitä, että ehdotus toimialayhdistykselle määrättävän seuraamusmaksun sitomisesta jäsenyritysten liikevaihtoon täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Tarkastusten jatkaminen

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta jatkaa kilpailulain 35 ja 36 §:n mukaisia datan tarkastuksia omissa toimitiloissaan.

Hallintolain 39 §:n mukainen tarkastus on luonteeltaan paikan päällä tehtävä tarkastus, jonka kohteena on tarkastuspaikalla olevat asiakirjat, esineet tai kiinteistö. Tarkastuksen jatkaminen viranomaisen tiloissa ja siihen liittyvä aineiston haltuunotto merkitsee siten poikkeusta hallintolain mukaisesta tarkastusmenettelystä. Toisaalta kilpailulaki mahdollistaa jo nykyisin tarkastettavan aineiston jäljentämisen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi siten tarkastusta suorittaessaan ottaa tietokoneista työkopion ja erottaa tästä aineistosta tarkastuksen kohteena olevan yrityksen tiloissa ne asiakirjat, joilla voi olla merkitystä asian selvittämisen kannalta.

Muussa lainsäädännössä on yksittäisiä säännöksiä tarkastajan oikeudesta ottaa tarkastuksen kohteena oleva aineisto haltuunsa silloin, kun asiaa ei voida tarkastuksen vaatimalla tavalla selvittää tarkastuksen yhteydessä (esim. valtionavustuslaki 688/2001: 17 §, L vapaasta sivistystyöstä 632/1998; 21 §,). Aineiston haltuunotosta on tällöin edellytetty laadittavaksi tarkastuksen yhteydessä pöytäkirja, jossa on mainittava haltuunoton tarkoitus ja haltuun otettu aineisto. Aineisto on palautettava viipymättä, kun sitä ei enää tarvita tarkastuksen suorittamiseksi.

Tarkastusten jatkamisen mahdollistavalle sääntelylle on mietinnössä mainituista syistä mahdollista katsoa olevan sinänsä perusteita. Säännösehdotusta on kuitenkin täsmennettävä siten, että tarkastuksen jatkamisen edellytykset käyvät asianmukaisesti ilmi lakiehdotuksesta. Tarkastuksen suorittaminen valvottavan toimitiloissa tai tämän luona tulee vastaisuudessaakin säilyä tarkastuksen pääsääntöisenä suorittamistapana. On lisäksi syytä todeta, että hallintolain 39 §:n vaatimusten tulee täytyä myös jatkettussa tarkastusmenettelyssä.

Sääntelyn perusteella jää avoimeksi, mitä jatkettun tarkastuksen kohteena olevalle tietomassalle tapahtuu tarkastuksen päättymisen jälkeen. Asianmukaista olisi joko palauttaa kyseinen aineisto tarkastuksen kohteelle tai hävittää asianomaiset tiedot, jollei aineiston säilyttämiselle ole valvonnan kannalta perusteita.

Säännösehdotusten mukaan jatkettu tarkastus voitaisiin suorittaa myös valtion muun viranomaisen toimitiloissa. Ehdotuksen sisältö ei ole tältä osin arvioitavissa ottaen huomioon, että perusteluissa käsitellään yksinomaan tarkastusten suorittamista Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa.

Liittyminen Pohjoismaiseen yhteistyösopimukseen

Mietinnössä ehdotetaan liitettäväksi Pohjoismaiden kilpailuviranomaisten yhteistyösopimukseen, joka koskee pääasiassa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Liittyminen voidaan työryhmän näkemyksen mukaan toteuttaa valtiosopimuksella ja kilpailulain 35 ja 36 §:ään otettavilla säännöksillä, joissa säädettäisiin kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen oikeudes-

ta tehdä tarkastus toisen pohjoismaisen kilpailuviranomaisen pyynnöstä ja tämän puolesta kilpailusääntöjä koskevassa asiassa ”Pohjoismaiden kilpailuviranomaisten välisen yhteistyösopimuksen mukaisesti”. Mietinnössä viitatus yhteistyösopimuksen 5 artiklan mukaan kansallinen kilpailuviranomainen voi tehdä toisen pohjoismaisen kilpailuviranomaisen pyynnön kohteena olevan tarkastuksen ”alueellaan sääntöjensä mukaisesti”. Huomionarvoista on, että kilpailulain 36 §:ssä tarkoitettut tarkastukset voivat ulottua myös kotirauhan piiriin.

Yhteistyösopimukseen perustuvan tarkastusoikeuden mahdollistava sääntely vaikuttaa vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen eikä sen ole siten katsottava muodostuvan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on kuitenkin olennaista, että myös yhteistyösopimukseen perustuviin tarkastuksiin sovelletaan asianomaisia kilpailulain säännöksiä. Tämän seikan tulee käydä yksiselitteisesti ilmi lakiehdotuksen 35 §:n 3 momentista ja 36 §:n 2 momentista.

Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudet

Kilpailulain 38 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisuutta pidettävää kirjeenvaihtoa. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että tilanteessa jossa kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo asiakirjojen kuitenkin kuuluvan tarkastus- tai tiedonsaantioikeutensa piiriin, mutta elinkeinonharjoittaja esittää todennäköisiä syitä kyseisten asiakirjojen sisältämästä oikeudellisesta neuvonannosta, virasto siirtää asiakirjat sellaisen työjärjestyksessään määrättävän virkamiehen arvioitavaksi, jonka tehtäviin ei kuulu kilpailulain noudattamisen valvonta. Jos asianomainen virkamies katsoo asiakirjojen kuuluvan oikeudellisen neuvonannon piiriin, ne palautetaan elinkeinonharjoittajalle. Muussa tapauksessa asiakirjat siirrettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuvas- tualueelle osaksi viraston tarkastusaineistoa. Kilpailu- ja kuluttajaviras- ton virkamiehen tekemään arvioon ei lakiehdotuksen 44 §:n mukaan saisi hakea erikseen muutosta valittamalla.

Mietinnön perusteella jää epäselväksi, miten laajasti oikeudellisen neu- vonannon suoja on tarkoitettu ehdotetussa yhteydessä tulkittavan. Epä- selväksi jää sekin, mitkä edellytykset Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi esittää käsityksensä asiakirjojen kuulumisesta tarkastus- ja tiedonsaanti- oikeutensa piiriin, jos kyseiset asiakirjat eivät ole sen saatavilla. Mietin- nöstä ei käy myöskään ilmi, miten on tarkoitettu meneteltävän elinkei- nonharjoittajan kieltäytyessä oikeudellisen neuvonannon suojaan vedoten antamasta asiakirjoja. Avoimeksi jää niin ikään kysymys siitä, tehtäisiinkö oikeudellisen neuvonannon suojaan kuulumisesta pelkästään arvio vai va- lituskelpoinen hallintopäätös, mikä taho mahdollisen päätöksen tekisi ja miten ratkaisutoiminnan riippumattomuus on tarkoitettu ehdotetussa yh-

teydessä turvattavan. Lakiehdotuksen sisältö ja perustelut ovat tältä osin ristiriitaiset (s. 36 ja 109).

Ehdotettua sääntelyratkaisua on pidettävä kokonaisuutena siinä määrin vaikeaselkoisena ja oikeudellisesti ongelmallisena, ettei sen hyväksyttävyyteen ole mietinnön perusteella mahdollista ottaa kantaa. Ehdotus vaatii tältä osin perusteellista uudelleenarviointia ja huolellista jatkovalmistelua. Jatkovalmistelussa saattaisi olla aiheellista tarkastella ehdotuksen mahdollista asiallista vastaavuutta suhteessa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 25 §:ään, jossa säädetään oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia sekä asianajajia koskevasta poikkeuksesta Finanssivalvonnan tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta (PeVL 28/2008 vp – HE 66/2008 vp).

Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentissa ehdotetaan laajennettavaksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeutta luovuttaa toiselle viranomaiselle tehtäviinsä liittyvä salassa pidettävä asiakirja tai tieto, jos se on välttämätön viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Viranomaisella tarkoitettaisiin säännöksen perustelujen mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 4 §:n 1 momentin mukaista viranomaista lukuun ottamatta tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä. Ehdotuksessa tarkoitettu viranomaisen määrittely perusteluissa esitetyllä tavalla ei kuitenkaan ilmene millään tavoin ehdotetuista säännöksistä. Asia ei voi jäädä perustelujen varaan vaan se tulisi tuoda esiin säännöksissä.

Vaikka Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ehdotettu oikeus luovuttaa valvontatehtävässä saamansa tai laatimansa salassa pidettävä asiakirja tai tieto on sidottu säännöksessä niiden välttämättömyysvaatimukseen, ehdotus on muotoiltu ensinnäkin tiedot saavan viranomaisen osalta hyvin väljästi. Ehdotuksen perustelujen mukaan viranomaisia, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa valvontatoimissaan saamiaan ja laatimiaan salassa pidettäviä tietoja näiden lakisääteisten tehtävien hoitamista varten, voisivat olla esimerkiksi poliisi ja Rahanpesun selvittelykeskus, Tulli, Verohallinto, Eläketurvakeskus, hankintayksiköt, Viestintävirasto, Energiavirasto, Finanssivalvonta, aluehallintovirastot sekä Patentti- ja rekisterikeskus.

Myös ne tehtävät, joiden suorittamiseksi luovutettavan tiedon tulisi ehdotetun 39 §:n 1 momentin mukaan olla toiselle viranomaiselle välttämätön, jäävät ehdotuksessa avoimeksi. Säännöksen perusteluissa tuodaan tietojen luovuttamisen edellytyksenä esiin viranomaisen laissa säädetty valvontatehtävä ja todetaan tiedon luovutusosoikeuden edellyttävän lisäksi sitä, että tiedon vastaanottavalla viranomaisella on lakiin perustuva oikeus saada muutoin salassa pidettävä asiakirja tai tieto sille laissa säädetyn teh-

tävän suorittamiseksi. Ehdotettu säännös oikeuttaisi kuitenkin toisen viranomaisen saamaan siinä tarkoitettut tiedot mitä tahansa sille säädettyä tehtävää varten eikä siinä edellytetä, että vastaanottavalla viranomaisella olisi lakiin perustuva tiedonsaantioikeus. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeus on sidottu ehdotetun 39 §:n 2 momentissa sen esillä olevan lain mukaisiin tehtäviin ja se voi sekä nykyisen lain että ehdotetun 38 §:n 3 momentin mukaan käyttää mainitun lain perusteella saamiaan tietoja vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on hankittu tai uuteen tutkintaan.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt ehdotetun kaltaista sääntelyä, jossa ei määritellä tai rajata mahdollisten luovutuksensaajien tai tarkoitusten piiriä, liian väljänä ja katsonut sen edellyttävän olennaista täsmentämistä, jotta ehdotettu sääntely voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (ks. esim. PeVL 49/2016 vp ja siinä viitattut lausunnot).

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi ehdotetun 39 §:n perustelujen mukaan oikeus saada tiedot ja asiakirjat myös teknisen käyttöyhteyden avulla, jos sellainen on käytettävissä. Siltä osin, kuin nämä tiedot voivat olla henkilötietoja, mahdollisuus saada ne myös teknisten käyttöyhteyden avulla tulisi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan ilmaista laissa.

Muutoksenhaku

Mietinnössä on käyty läpi liiketiloihin tehtävän tarkastuksen osalta relevanttia EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytäntöä sekä analysoitu siitä johdettavien periaatteiden merkitystä nyt käsillä olevissa tilanteissa. Analyysin perusteella (s. 29–31) vaikuttaisi siltä, että tarkastuksen kohteena olevan asianosaisen oikeusturva edellyttäisi joko etukäteislupaa tai jälkikäteistä tuomioistuinkontrollia myös kilpailulain 35 §:n tarkoittamissa tilanteissa, koska EIT:n ratkaisukäytännössä liiketilat katsotaan kuuluviksi kotirauhan piiriin. Mietinnön lopputulema on kuitenkin se, että lainsäädäntömuutoksiin ei ole tarvetta eikä etukäteislupaa ole kilpailulain 35 §:ssä säädettyissä tilanteissa syytä edellyttää.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan mietinnössä esiteltyä oikeuskäytäntöä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä vasten peilaten sekä etukäteisluvan että valitusoikeuden puuttuessa asianosaisella ei ole keinoja puuttua kilpailulain 35 §:n nojalla tehtäviin tarkastuksiin. Mahdollisten menettelyvirheiden osalta keskeistä on mietintöön kirjatun KHO:n ratkaisun 2016:221 mukaan se, että asianosainen saa esittää tuomioistuimessa niistä käsityksensä, jolloin tuomioistuin voi arvioida niiden merkityksen asian ratkaisemisen kannalta. Kun laissa on kuitenkin erikseen säädetty tarkastukseen liittyvästä valituskiellosta, vaikuttaa voimassaoleva nimenomainen valituskielto ja muutoksenhausta puhuminen *erikseen* sotkeutuvan sellaisen valitusmahdollisuuden kanssa, jossa tarkastusta rasittavista

menettelyvirheistä olisi mahdollista valittaa vain pääasian yhteydessä. Tähän viitataan mietinnössä (s. 32 viimeinen kpl). Epäselväksi jää, mihin tuomioistuimen tällä hetkellä tekemä selvityksen kokonaisarviointi, mukaan lukien myös nimenomaisen valituskiellon piiriin kuuluvat seikat, perustuu.

Oikeusministeriö yhtyy näkemykseen, että mikäli pääasia ei etene tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto poistaa asian käsittelystä, elinkeinonharjoittajalla ei voida katsoa olevan merkittävää oikeussuojan tarvetta (s. 32).

Mietinnössä todetaan, että elinkeinoelämän edustajien mukaan hallintolainkäyttölain mukainen 30 päivän valitusaika on yleensä liian lyhyt kilpailuoikeudellisissa asioissa niiden laajuuden ja monimutkaisuuden vuoksi, ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto jakaa tämän näkemyksen. Edellytyksiä hallintolainkäyttölain mukaisista valitusajoista poikkeamisesta tulisi selvittää tarkemmin (s. 102). Oikeusministeriö muistuttaa, että yleislaista poikkeavalle sääntelylle tulee olla painavat perusteet. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että asian vireille saattaminen on hallintolainkäyttölain mukaan yksinkertaista ja valitusta voidaan täydentää myös valitusajan päättymisen jälkeen (HLL 28 § ja parhaillaan lausunnolla oleva ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, OM 17/41/2015).

Oikeusministeriö pitää lopuksi aiheellisena korostaa, että lakiehdotuksia sisältävien työryhmän mietintöjen valmistelussa on aiheellista pyrkiä mahdollisimman johdonmukaiseen ja selkeään esitystapaan silloinkin, kun mietintöä ei laadita hallituksen esityksen muotoon. Mietintöön sisältyvien lakiehdotusten perustelut on siten asianmukaista laatia johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi noudattaen ehdotusten lakitekniistä jaottelua. Lausuntopyyntöä kohteena olevan mietinnön sisällöllinen hajanaisuus on olennaisesti hidastanut lausunnon valmistelua.

Oikeusministeriö muistuttaa lisäksi lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös työ- ja elinkeinoministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen

