

LA/Minna Levander
SU/Hanna Mäkinen

12.5.2017

Työ- ja elinkeinoministeriö

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

KILPAILULAIN UUDISTAMISTA KOSKEVAN TYÖRYHMÄN MIETINTÖ

Mietintöä koskeva lausuntopyyntö

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa 14.3.2017 julkaistusta kilpailulain uudistamista käsitelleen työryhmän mietinnöstä. Työryhmällä oli kaksi tehtäväkokonaisuutta. Lausuntopyyntö koskee työryhmän toista tehtäväkokonaisuutta, joka liittyi kilpailulain muutostarpeen arviointiin tehokkaan kilpailuvalvonnan ja elinkeinonharjoittajien oikeussuojan näkökulmasta.

Työryhmän tuli selvittää kilpailulain uudistamistarpeita Euroopan kilpailuviranomaisista muodostuvan ECN-verkoston suositusten, EU:n kilpailusääntöjen ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuuden sekä kotimaista viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöä koskevien arviointi- ja uudistusehdotusten pohjalta.

Työryhmällä oli yhtymäkohta myös komissiolta odotettuun säädösehdotukseen kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksista. Komission ehdotus on sittemmin annettu 22.3.2017 (COM (2017) 142 final). Komissio oli jo aiemmin antanut tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla. Saavutukset ja tulevaisuuden näkymät (COM/2014/0453 final). Komissio oli tässä tiedonannossaan nähnyt tarpeen selvittää ja mahdollisesti vahvistaa kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia, itsenäisyyttä ja resursseja.

Lausuntopyynnössä todetaan, että saatava lausuntopalaute tulee auttamaan työ- ja elinkeinoministeriötä sekä mietinnön muutosehdotuksen jatkovalmistelussa että ottamaan kantaa edellä mainittuun tulevaan komission säädösehdotukseen.

Mietinnössä ehdotetaan kilpailulakiin muutamaa uutta pykälää sekä muutoksia lukuihin pykäliin. Kilpailulain mukaisiin **tarkastuksiin liittyvät ehdotukset** koskevat tarkastusten jatkamista Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa, tarkastusoikeuden riippumattomuutta tallennusvälineestä, ulkopuolisen oikeudellisen

LA/Minna Levander
SU/Hanna Mäkinen

12.5.2017

neuvonannon suojaa koskevaa menettelyä ja tarkastuksen kohteen kuulemista kilpailulain mukaisella kotitarkastuksella.

Seuraamusjärjestelmää koskevat ehdotukset koskevat toimialayhdistyksille määrättäviä seuraamusmaksuja, seuraamuksia kilpailulain menettelysääntöjen rikkomisesta, rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, väliaikaismääräyksiä sekä seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevaan menettelyyn liittyvää lyhennettyä hakemusta.

Työryhmän ehdotukset liittyvät myös viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon, asioiden tärkeysjärjestykseen ja tutkimatta jättämiseen, yrityskauppalvonnalla käsittelemääräaikoihin sekä kilpailuneutraliteettiin.

Tässä Eläketurvakeskuksen lausunnossa otetaan kantaa viranomaisten väliseen tietojen vaihtoon liittyvään ehdotukseen sekä toimialayhdistyksille määrättävään maksuun liittyvään muutosehdotukseen.

Kilpailulainsäädännön soveltuminen työeläkejärjestelmään

Suomen työeläkeyhtiöihin, -kassoihin ja -säätiöihin sovelletaan lähtökohtaisesti kilpailulainsäädäntöä (SEUT 101 ja 102 artiklat sekä kansallinen kilpailulaki), koska ne harjoittavat kilpailulainsäädännössä tarkoitettua taloudellista toimintaa. Näin ollen edellä mainittuja työeläkevakuuttajia voidaan pitää kilpailuoikeudessa tarkoitettuina yrityksinä.

Työeläkejärjestelmää voidaan kuitenkin pitää myös yleishyödyllisenä taloudellisenä palveluna. SEUT 106 artiklan mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sekä fiskaalisiin monopoleihin, sovelletaan kilpailusäännöksiä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yritystä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

Suomen työeläkejärjestelmän tehtävänä on toteuttaa lakisääteistä sosiaaliturvaa. Työeläkevakuutus on lakisääteinen ja pakollinen työnantajille, työntekijöille ja yrittäjille. Työeläkejärjestelmän rahoitus perustuu olennaisimmalta osaltaan yhteisvastuun periaatteelle (jakojärjestelmään) ja järjestelmässä on edunsaajien turvaksi luotu konkurssiyhteisvastuu. Työeläkealan yhteistyö perustuu lainsäädäntöön ja on välttämätöntä järjestelmän rahoitustasapainon ja muun toimivuuden kannalta. Työntekijän eläkelain (396/2006, jäljempänä TyEL) 167 §:ssä säädetään ehtojen sekä rahastoinnin ja vakuutusmaksut määrittävien laskuperusteiden yhdenmukaisuudesta. TyEL:n 172 §:ssä säädetään eläkelaitosten yhteistyöstä vakuutusehtojen ja laskuperusteiden valmistelussa. Myös Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2007) 1 §:ssä säädetty tehtävät edellyttävät yhteistyötä Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitosten kesken.

LA/Minna Levander
SU/Hanna Mäkinen

12.5.2017

Kilpailulainsäädännön voidaan katsoa mahdollistavan työeläke toimijoiden välisen välttämättömän yhteistyön. Oikeuskirjallisuudessa¹ on käsitelty työeläkevakuutusyhtiöiden ydintoiminta-ajatuksen käsitettä suhteessa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön (erityisesti tapaukseen AOK Bundesverband C-264/01 ym.). Tämän perusteella voidaan katsoa, että osa työeläkejärjestelmän toimeenpanojärjestelmästä on kilpailusäännösten piirissä ja osa ei. Tulkinnan mukaan työeläkevakuutusyhtiöille tulee sallia lainsäädännössä ja käytännössä vain puhtaasti sosiaaliturvan hoitamiseksi välttämätön yhteistyö. Muilta osin työeläkelaitoksiin sovelletaan kilpailusäännöksiä.

Suomen työeläkejärjestelmän asema lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanijana on linjattu jo Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Liittymissopimukseen kirjattiin, että henkivakuutusdirektiivejä ei sovelleta Suomen lakisääteiseen työeläkejärjestelmään. Työeläkejärjestelmä kuuluu myös kokonaisuudessaan sosiaaliturvajärjestelmien koordinoitua koskevan EU-asetuksen 883/2004 (aiemmin asetus 1408/71) soveltamisalaan pakollisena, lakisääteisenä sosiaaliturvajärjestelmänä.

Mietinnössä esitettyjä ehdotuksia työeläkejärjestelmän näkökulmasta

Viranomaisten välinen tietojen vaihto

Mietinnön luvussa 2.7 (s. 42-) käsitellään viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja sitä koskevien säännösten uudistamista kilpailulain toimeenpanossa. Mietinnössä todetaan, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto hankkii tällä hetkellä tietoja ensisijaisesti käyttämällä kilpailulain 5 luvun mukaisia tutkintavaltuuksia. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole kilpailulain perusteella oikeutta saada tietoja toiselta viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta taholta. Myös viraston oikeus luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle on rajallinen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kokemusten mukaan useilla viranomaisilla voi olla hallussaan tietoja sellaisista markkinoiden toimintaan liittyvistä ilmiöistä ja mahdollisista väärinkäytöksistä, joiden avulla viraston omaa toimintaa voidaan suunnata kilpailulain tavoitteiden mukaisesti tai joilla olisi merkitystä näyttönä kilpailuasioita koskevassa päätöksenteossa.

Mietinnössä todetaan, että mahdollisuutta viranomaisten tietojenvaihtoon tulisi lisätä. Mietinnön mukaan mm. poliisi, tulli, verohallinto, Finanssivalvonta ja Eläketurvakeskus voisivat olla viranomaisia, joilta Kilpailu- ja kuluttajavirasto tarvitsisi kilpailuvalvontatehtäviään varten salassa pidettäviä tietoja tai joille se voisi luovuttaa valvontatoimissaan saamiaan tai laatimiaan salassa pidettäviä tietoja näiden lakisääteisten tehtävien hoitamista varten.

¹ Erkki Rajaniemi: Kilpailun asema työeläkejärjestelmän hajautetussa toimeenpanossa (Helsinki 2015) s.70 ja 109.

LA/Minna Levander
SU/Hanna Mäkinen

12.5.2017

Viranomaisen määritelmä on ehdotetussa kilpailulain 39 §:n muutoksessa määritetty julkisuuslain 4 §:n mukaisesti. Sen mukaan julkisuuslakia sovelletaan Eläketurvakeskuksen asiakirjoihin vain Eläketurvakeskuksen käyttäessä julkista valtaa (julkisuuslain 4 § 1 momentin 5 kohta ja 2 momentti). Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella tarkoitetaan myös lainsäädännön perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä tai henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Näin ollen myös yksityisen puolen eläkelaitoksiin sovelletaan julkisuuslakia vain silloin, kun ne käyttävät julkista valtaa (julkisuuslain 4 §:n 2 momentti.).

Eläketurvakeskus hoitaa julkista tehtävää, mutta käyttää julkista valtaa vain tehdessään hallintopäätöksiä Eläketurvakeskuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin nojalla. Eläketurvakeskuksen toimintaan sovelletaan julkisuuslakia siten vain tällaisia hallintopäätöksiä tehtäessä.

TyEL:n 14 luvussa säädetään tietojen antamisesta, saamisesta ja salassapidosta työeläkejärjestelmän toimeenpanossa. Voimassa olevien säännösten mukaan Eläketurvakeskuksella ei ole oikeutta luovuttaa tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Mietinnössä ei ole yksilöity, mitä tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirasto tarvitsisi Eläketurvakeskukselta. Eläketurvakeskus kerää tietoa työeläkelaitoksilta mm. kustannustenjakoa varten sekä Eläketurvakeskuksessa tehtävien maksutaso- ja eläkemenoennusteiden pohjaksi. Toteutuneita tietoja kerätään myös tilastoja varten. Eläkelaitoksilta saaduista laitoskohtaisista tiedoista kootaan summatilastoja julkaistaviksi. Nämä tiedot eivät liity julkisen vallan käyttämiseen, joten julkisuuslaki ei koske niitä. Eläketurvakeskuksen käytössä olevat tiedot ovat peräisin tai pohjautuvat eläkelaitoksilta saatuihin tietoihin ja olisivat siten saatavissa myös niiltä suoraan.

Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että kilpailulainsäädännön valvontatehtävän toimeenpanossa Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on tarpeellinen, lainsäädännössä tarkasti määritetty oikeus luovuttaa ja saada tietoja muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta tahoilta. Eläketurvakeskuksen mielestä mietinnön ehdotusten jatkovalmistelussa tulisi yksilöidä, mitä tietoja ja mihin tarkoitukseen Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saada Eläketurvakeskukselta. Eläketurvakeskuksen mielestä tarvittavat tiedot tulisi ensisijaisesti hankkia suoraan yksityisistä eläkelaitoksista.

Toimialayhdistyksille määrättävät seuraamusmaksut

Mietinnön luvussa 3.2 (s. 55-) ehdotetaan kilpailulain 13 §:ään lisättävää säännöstä, jonka mukaan elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän seuraamusmaksun enimmäismäärä laskettaisiin yhteenliittymän tuottojen ja siihen kuuluvan kymmenen suurimman jäsenyrityksen yhteenlasketun liikevaihdon pe-

12.5.2017

rusteella. Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin ja sitä määrittäessä otetaan huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kesto aika. Seuraamusmaksun enimmäismäärän määräytymisperustetta koskevaa muutosta on perusteltu seuraamusmaksun yleis- ja erityisestävyydellä. Mietinnössä todetaan, että toimialayhdistyksen kautta toteutetusta kilpailunrajoituksesta saatava hyöty kohdistuu aina ensisijassa yhdistyksen jäseniin, mutta toimialayhdistyksen seuraamusmaksun laskennassa ei huomioida tosiasiallisten hyödynsaajien eli sen jäsenten liikevaihtoa. Toimialayhdistyksellä ei voida katsoa olevan objektiivisia ja sen jäsenten eduista riippumattomia intressejä.

Ehdotettu muutos korottaisi yhteenliittymälle määrättävien seuraamusmaksujen määrää, mutta seuraamukset kohdistuisivat ainoastaan yhteenliittymään eikä niihin tahoihin, jotka tosiasiallisesti hyötyisivät kilpailunrajoituksesta. EK:n, Suomen Yrittäjien ja Suomen Asianajajaliiton edustajat ovat esittäneet eriävän mielipiteen tähän työryhmän esittämään muutokseen, koska pitävät ehdotettua seuraamusta kohtuuttomana.

Työeläkejärjestelmän toimijoiden keskinäinen yhteistyö johtuu järjestelmän sosiaaliturvaluonteesta. Yhteistyötä tehdään toimialakohtaisen yhdistyksen, Työeläkevakuuttajat TELA ry:n puitteissa järjestelmän toimeenpanon kannalta välttämättömissä kysymyksissä.

Työeläkejärjestelmän toimeenpanoon liittyvää välttämättömää yhteistyötä tehdään myös Eläketurvakeskuksen puitteissa. Eläketurvakeskus on lailla säädetty työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, joten Eläketurvakeskus katsoo, että sitä ei voida pitää kilpailulaissa tarkoitettuna elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä. Siten myöskään Eläketurvakeskuksen toimintaan liittyvää, lainsäädäntöön perustuvaa eläkelaitosten yhteistyötä ei voida pitää kilpailulain tarkoittamana kilpailunrajoituksena, josta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu.

Työeläke toimijoiden välttämättömän yhteistyön on katsottu olevan mahdollista kilpailuoikeuden näkökulmasta. Eläketurvakeskus ei pidä todennäköisenä ehdotetun seuraamusmaksun konkretisoitumista työeläkealan yhteistyössä. Jos työeläkealan yhteistyöstä kuitenkin aiheutuisi seuraamusmaksu, sen enimmäismäärän määräytymisperuste johtaisi ehdotetussa muodossaan kohtuuttomaan lopputulokseen. Jo esitetyn suuruisen seuraamusmaksun uhan olemassa olo vaarantaa välttämättömän, lakien edellyttämän yhteistyön työeläkejärjestelmässä.

Lopuksi

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan kilpailulainsäädäntöön ehdotettujen muutosten valmistelussa tulisi ottaa huomioon hajautetun työeläkejärjestelmän sosiaaliturvaluonne ja tästä johtuvat vaikutukset kilpailuoikeuden

Lausunto

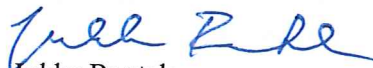
LA/Minna Levander
SU/Hanna Mäkinen

12.5.2017

säännösten soveltumiseen työeläkejärjestelmän toimeenpanossa. Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on riittävät oikeudet saada tietoa ja valvoa kilpailulainsäädännön toteutumista. Tietojen antamista ja saamista koskevien säännösten tulee kuitenkin olla yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia.

Ehdotettu seuraamusmaksun määräytymisperuste ja jo tällaisen seuraamusmaksua koskevan uhan olemassa olo voi vaarantaa työeläkejärjestelmän toiminnan kannalta välttämättömän yhteistyön, eikä Eläketurvakeskus kannata esitystä tältä osin.

ELÄKETURVAKESKUS


Jukka Rantala
Maijaliisa Takanen