Sisällysluettelo

[1 Johdanto 2](#_Toc491176760)

[2 Yhteenveto lausunnoista 2](#_Toc491176761)

[3 Kannanotot lausunnonantajittain 5](#_Toc491176762)

[3.1 Aalto-yliopisto, Petri Kuoppamäki 5](#_Toc491176763)

[3.2 Autoalan Keskusliitto ry 6](#_Toc491176764)

[3.3 Elinkeinoelämän keskusliitto EK 7](#_Toc491176765)

[3.4 Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry 12](#_Toc491176766)

[3.5 Eläketurvakeskus 12](#_Toc491176767)

[3.6 Finanssialan Keskusliitto 13](#_Toc491176768)

[3.7 Kaupan liitto ry, Päivittäistavarakauppa ry ja Teknisen Kaupan Liitto ry 14](#_Toc491176769)

[3.8 Keskuskauppakamari 15](#_Toc491176770)

[3.9 Keskusrikospoliisi, Oikeusyksikkö 16](#_Toc491176771)

[3.10 Korkein hallinto-oikeus 16](#_Toc491176772)

[3.11 Liikenne- ja viestintäministeriö 19](#_Toc491176773)

[3.12 Maa- ja metsätalousministeriö 19](#_Toc491176774)

[3.13 Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry 20](#_Toc491176775)

[3.14 Markkinaoikeus 21](#_Toc491176776)

[3.15 Moottoriliikenteen Keskusjärjestö ry 22](#_Toc491176777)

[3.16 Oikeusministeriö 22](#_Toc491176778)

[3.17 OP Ryhmä 25](#_Toc491176779)

[3.18 Patentti- ja rekisterihallitus 26](#_Toc491176780)

[3.19 Rakennusteollisuus RT/Talonrakennusteollisuus ry 27](#_Toc491176781)

[3.20 Suomen Asianajajaliitto 27](#_Toc491176782)

[3.21 Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry 29](#_Toc491176783)

[3.22 Suomen Kuntaliitto 31](#_Toc491176784)

[3.23 Suomen Yrittäjät 33](#_Toc491176785)

[3.24 Tulli 33](#_Toc491176786)

[3.25 Työeläkevakuuttajat TELA ry 34](#_Toc491176787)

[3.26 Valtiontalouden tarkastusvirasto 34](#_Toc491176788)

[3.27 Valtiovarainministeriö 35](#_Toc491176789)

[3.28 Verohallinto 36](#_Toc491176790)

[3.29 Viestintävirasto 37](#_Toc491176791)

[3.30 Yleisradio Oy 37](#_Toc491176792)

# Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.8.2015 työryhmän valmistelemaan kilpailulain uudistamista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kilpailulakia koskevien linjausten ja eräiden muiden tarkennustarpeiden arvioimiseksi ja tarvittavien muutosehdotusten tekemiseksi.

Työryhmälle annettiin sen asettamispäätöksessä kaksi tehtäväkokonaisuutta. Tehtävän 1 mukaan työryhmän tuli laatia huhtikuun 2016 loppuun mennessä Euroopan komissiota tarkoituksenmukaisella tavalla kuultuaan hallitusohjelmakirjauksen mukainen arvio kilpailulainsäädännön muutostarpeista sekä tehdä lausuntopalautteen hankkimisen jälkeen mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tehtävästä 1 julkaistiin väliraportti 2.5.2016 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 20/2016). Väliraportista pyydettiin lausuntoja, joista julkaistiin yhteenveto 2.9.2016.

Työryhmän tehtävä 2 koski kilpailulainsäädännön ajantasaisuuden arviointia. Työryhmän tuli selvittää kilpailulainsäädännön uudistamistarpeita ECN -verkoston suositusten, EU:n kilpailusääntöjen ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuuden sekä kotimaista viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöä koskevien arviointi- ja uudistusehdotusten pohjalta sekä tehdä muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tehtävää 2 koski työryhmän koko toimikausi 1.9.2015–28.2.2017. Tehtävää 2 käsiteltäessä läsnä olivat työryhmän jäsenet sekä tehtävän 1 ja 2 pysyvät asiantuntijat. Työryhmä kuuli perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin liittyen professori Tuomas Ojasta ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston sähköisten tarkastusten toteuttamiseen liittyen Kilpailu- ja kuluttajaviraston järjestelmäasiantuntija Peter Berglundia. Kilpailuneutraliteettikysymyksiä käsiteltäessä työryhmän kokoukseen osallistui Kuntaliiton johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff. Työryhmä julkaisi tehtävää 2 koskevan mietintönsä 14.3.2017 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 16/2017).

Työryhmän mietinnössä esitettiin tehtäväksi muutoksia viiteentoista kilpailulain voimassa olevaan pykälään sekä kolmen uuden pykälän lisäämistä. Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoja 15.5.2017 mennessä. Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti lausuntopyynnön reilulle kolmellekymmenelle taholle ja vastaanotti yhteensä kolmekymmentä lausuntoa.

# Yhteenveto lausunnoista

Lausunnonantajista neljä ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa tai huomautettavaa työryhmän mietinnössä tehdyistä ehdotuksista.

Työryhmän ehdotuksia koskevina yleisinä huomioina lausunnoissa nostettiin esiin mm. tarve varmistaa mahdollisimman suuri aineellinen ja menettelyllinen yhdenmukaisuus EU:n ja kansallisen kilpailuoikeuden välillä, työryhmän ehdotusten ennenaikaisuus komission direktiiviehdotuksen takia, ehdotusten vaikutusarvioinnin vähäisyys sekä ehdotuksiin sisältyvät oikeusturvariskit ja yritysten puolustautumisoikeuksien vähäinen huomiointi. Joissakin lausunnoissa katsottiin, että kilpailuviranomaisen määräämien sitoumusten tulisi olla määräaikaisia.

Työryhmän ehdottamaa **maatalouspoikkeuksen** soveltamisalan muuttamista ei vastustettu lausunnoissa ja ehdotettua soveltamisalan määräytymistä SEUT 42 artiklan soveltamisalan mukaisesti pidettiin perusteltuna.

**Rakenteellista korjaustoimenpidettä** koskevaan työryhmän ehdotukseen suhtauduttiin varauksellisesti useassa lausunnossa. Ehdotusta ei pidetty riittävän tarkkarajaisena, täsmällisenä ja yksiselitteisenä perustuslaissa säädettyjen omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden rajoittamisen kannalta. Osassa lausunnoista ehdotuksen katsottiin olevan ongelmallinen myös suhteellisuusperiaatteen sekä toimenpiteen kohteen oikeusturvan kannalta eikä sääntelylle katsottu esitetyn tosiasiallista tarvetta. Ehdotusta myös kannatettiin muutamassa lausunnossa, joissa kuitenkin nostettiin esille tarve varmistaa rakenteellisten korjaustoimenpiteiden luonne viimesijaisena puuttumiskeinona. Ehdotukseen otti kantaa yhteensä 15 lausunnonantajaa.

Useassa lausunnossa **yhteenliittymälle määrättävää seuraamusmaksua** koskevaa työryhmän ehdotusta vastustettiin tai sen katsottiin edellyttävän täsmentämistä ja uudelleenarviointia. Ehdotetun seuraamusmaksun enimmäismäärän laskutavan katsottiin johtavan kohtuuttomiin seuraamusmaksuihin sekä vaarantavan toimialayhdistysten ja -järjestöjen olemassaolon. Ehdotuksen katsottiin voivan johtaa sanktiokumulaatioon, koska jäsenyrityksen liikevaihtoa käytettäisiin sekä yhteenliittymälle että jäsenyritykselle itselleen määrättävän seuraamusmaksun laskentaperusteena. Joissakin lausunnoissa yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun ankaroittamiselle ei katsottu esitetyn riittäviä perusteita. Eräässä lausunnossa pidettiin kannatettavana odottaa komission direktiiviehdotuksen kohtalon selviämistä.

**Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevaa menettelyä kartellitapauksissa** koskevan työryhmän ehdotuksen osalta eräässä lausunnossa todettiin, ettei voimassa olevaan sääntelyyn ole syytä puuttua komission direktiiviehdotuksen vuoksi.

**Käsittelymääräaikoja** koskevaan työryhmän mietinnön ehdotukseen ei otettu kantaa lausunnoissa.

**Kilpailulain 4 a luvun** säännöksiä koskevia muutosehdotuksia kannatettiin useimmissa lausunnoissa. Joissakin lausunnoissa kannatettiin siirtymistä kilpailuneutraliteettisääntelyn nykyisestä mallista kohti sanktioitua mallia. Luvun 30 a, 30 c ja 30 d §:n soveltamisalojen laajentamista koskemaan kuntien, kuntayhtymien ja valtion lisäksi myös maakuntia vastustettiin yhdessä lausunnossa, jonka mukaan olisi perusteltua rajata 30 a §:n soveltamisala koskemaan ainoastaan julkisten toimijoiden yhtiöitä. Kirjanpidon eriyttämistä koskevan ehdotetun uuden 30 e §:n katsottiin olevan lähtökohtaisesti tarpeellinen kuntalain 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun varmistamiseksi ja edesauttavan kilpailuneutraliteettihäiriöiden tunnistamista. Lausunnoissa esitettiin arvion tekemistä siitä, pitäisikö vähäinen toiminta rajata kirjanpidon eriyttämistä koskevan velvollisuuden ulkopuolelle. Joidenkin toimijoiden osalta todettiin jo olevan olemassa erityisiä kirjanpidon eriyttämistä koskevia velvoitteita, mikä tulee ottaa huomioon ehdotetun 30 e §:n soveltamisalan määrittelyssä.

**Asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä** koskevaan kilpailulain 32 §:ään ehdotettuun muutokseen ei otettu kantaa lausunnoissa.

**Tarkastuksen jatkamista** koskevien kilpailulain 35 ja 36 §:ään tehtävien muutosehdotusten osalta lausunnoissa katsottiin, että tarkastuksen jatkamisen edellytysten tulee ilmetä selkeästi ehdotetusta säännöksestä. Parissa lausunnossa ehdotukseen suhtauduttiin kielteisesti ja katsottiin sen olevan ongelmallinen yritysten oikeusturvan ja puolustautumisoikeuksien sekä yrityksille aiheutuvien kustannusten kannalta. Muutamassa lausunnossa ehdotukseen suhtauduttiin kriittisesti ja tuotiin esiin näkemyksiä, joiden mukaan tarkastuksen jatkamisen edellytykseksi olisi säädettävä etukäteisluvan hakeminen markkinaoikeudelta tai suostumuksen saaminen tarkastuksen kohteena olevalta yritykseltä. Lausunnoissa kritisoitiin sitä, että työryhmän mietinnössä ei käsitellä tarkastuksen kohteena olevan yrityksen puolustautumisoikeuksia tilanteessa, jossa yrityksen edustaja ei ole läsnä tarkastuksen jatkuessa viranomaisen tiloissa. Muutamassa lausunnossa puolestaan katsottiin ehdotuksen olevan kannatettava, perusteltu ja asianmukainen, mutta korostettiin kuitenkin menettelyn läpinäkyvyyden ja yritysten oikeusturvan huomioimista.

**Tallennusvälineestä riippumatonta** Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä KKV) tarkastusoikeutta koskevan kilpailulain 37 §:n 1 momenttia koskevaa ehdotusta ei vastustettu lausunnoissa. Kahdessa lausunnossa ehdotukseen suhtauduttiin kriittisesti ja katsottiin, että ehdotettu säännös ei saa vaikuttaa elinkeinonharjoittajan kykyyn jatkaa liiketoimintaa ja korostettiin elinkeinonharjoittajan oikeuksien, työntekijöiden perusoikeuksien sekä teletutkintaan ja sähköisen viestinnän tietosuojaan liittyvästä sääntelystä aiheutuvien rajoitteiden huomioimista.

**Kotitarkastuksella kuulemista** koskevan kilpailulain 37 §:n 4 momentin muutosehdotukseen suhtauduttiin kielteisesti parissa lausunnossa, joissa sen katsottiin voivan rajoittaa kotirauhan suojaa sekä viestinnän luottamuksellisuuden suojaa, eikä mietinnössä katsottu esitetyn perusoikeuksien rajoittamisen edellyttämiä riittäviä perusteita. Lisäksi lausunnoissa korostettiin perheenjäsenten tai pienten lasten mahdollisen läsnäolon ottamista huomioon, kuulemisen kohdistamista vain elinkeinonharjoittajan edustajaan sekä kuultavan muistuttamista oikeuksistaan. Kahdessa lausunnossa ehdotukseen suhtauduttiin myönteisesti, mutta edellytettiin huomion kiinnittämistä liikesalaisuuksien, kotirauhan suojan sekä menettelyn läpinäkyvyyden turvaamiseen.

Työryhmän mietinnössä ehdotettiin säädettäväksi **eräiden menettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävää seuraamusmaksua** koskeva uusi kilpailulain 37 a §. Suurimmassa osassa lausunnoista ehdotukseen ei otettu kantaa. Kielteisesti tai kriittisesti suhtautuvissa lausunnoissa katsottiin ehdotetun seuraamusmaksun olevan tarpeeton rikoslaissa olevien sanktiointien vuoksi. Myös nimenomaisen oikeiden ja riittävien tietojen antamista taikka kuulemisessa annettujen tietojen oikaisemista koskevan lakisääteisen velvoitteen puuttumista pidettiin ongelmallisena ehdotetun sääntelyn kannalta. Lisäksi rajanvedon puutteellisen ja sallitun tiedon välillä katsottiin parissa lausunnossa olevan epäselvää etenkin markkinamäärittelyä koskevissa kysymyksissä. Seuraamusmaksun rajaamista koskemaan ainoastaan tahallisesti tai törkeällä tuottamuksella tehtyihin menettelysäännösten rikkomistilanteisiin kannatettiin muutamassa lausunnossa. Lisäksi katsottiin, että ehdotuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota sanktiokumulaatioon ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä itsekriminointisuojaan. Eräässä lausunnossa todettiin, että ehdotukseen olisi syytä sisällyttää komission direktiiviehdotuksen 29 artiklan 1 kohtaa vastaava tietojen käytön rajoitus luonnollista henkilöä koskevassa sanktioiden määräämisessä.

**Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa** koskevan sääntelyn osalta lausunnoissa katsottiin suojan tarkoitetun laajuuden jäävän epäselväksi ja ehdotuksen katsottiin vaativan perusteellista uudelleenarviointia. Muutamassa lausunnossa ehdotetun säännöksen mukaista KKV:n virkamiehen tekemää arviointia asiakirjan luottamuksellisuudesta pidettiin ongelmallisena tarkastuksen kohteena olevan yrityksen oikeusturvan kannalta, ja katsottiin tuomioistuimen olevan selkeämpi ja luottamusta herättävämpi vaihtoehto arvion tekijäksi. Lausunnoissa todettiin myös, että suojan ei ole perusteltua rajoittua koskemaan vain asianajajia ja asiakirjoja. Kielteisesti ehdotukseen suhtauduttiin kahdessa lausunnossa, ja muutamassa lausunnossa ehdotettiin harkittavaksi tuomioistuinmenettelyä.

**Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa** koskevan kilpailulain 39 §:n muutosehdotuksen katsottiin olevan lähtökohtaisesti perusteltu kilpailuviranomaisen tehtävien hoitamiseksi ja valtaosa lausunnonantajista kannatti ehdotusta. Tietojen antamista ja saamista koskevien säännösten tulisi kuitenkin olla yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia, eikä ehdotetussa säännöksessä olevan viranomaisen käsitteen sisällön määrittely voi jäädä perustelujen varaan. Joidenkin lausuntojen mukaan ehdotettu sääntely on liian väljää ja mahdollisesti jopa pakottavan EU-oikeuden vastaista, kynnyksen tietojen luovuttamiseen tulisi olla korkea ja luovutettavien tietojen vastaanottaja tulisi sitouttaa samaan salassapidon tasoon kuin luovuttaja. Lausunnoissa katsottiin myös, että seuraamusmaksuista vapauttamista tai seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa koskevien tietojen sekä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvien tietojen ei tule milloinkaan olla tietojenvaihdon kohteena. Ongelmallisena pidettiin vielä sitä, että vaihdettavan tiedon kohteena olevalle yritykselle ei ilmoiteta sitä koskevien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle.

**Muutoksenhakua** koskevan kilpailulain 44 §:n muutosehdotuksen osalta eräässä lausunnossa todettiin, että ehdotettua hallintolainkäyttölain mukaisista valitusajoista poikkeamista on selvitettävä tarkemmin ja ehdotetulle poikkeamiselle on oltava painavat perusteet. Osassa lausunnoista edellytettiin mietinnössä ehdotetun ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan ratkaisemista koskevan KKV:n virkamiehen tekemän päätöksen säätämistä valituskelpoiseksi ratkaisuksi. Eräässä lausunnossa katsottiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöjen edellyttävän tarkastuspäätösten ja niiden nojalla suoritettujen toimenpiteiden saamista tuomioistuimen ratkaistavaksi.

**Väliaikaismääräyksiä** koskevan kilpailulain 45 §:n muutosehdotusta ei vastustettu lausunnoissa.

# Kannanotot lausunnonantajittain

## Aalto-yliopisto, Petri Kuoppamäki

Aalto-yliopiston mukaan kilpailuoikeuden tehokas toimeenpano vaatii tehokkaita viranomaisvaltuuksia, mutta samalla on pidettävä huolta tasapainon säilymisestä viranomaisvaltuuksien ja epäiltyjen yritysten oikeusturvan välillä. Mietinnössä ehdotettuihin toimivallan laajennuksiin sisältyy eräitä oikeusturvariskejä.

Aalto-yliopiston mukaan ehdotettua **rakenteellista korjaustoimenpidettä** voidaan pitää varsin ankarana puuttumisena elinkeinovapauteen ja omaisuuden suojaan. Rakenteellisten muutosten tarvetta ei ole mietinnössä perusteltu riittävästi eikä ole selvää, onko niiden lisääminen kilpailulakiin perusteltua. Korjaustoimenpiteiden määrääminen on määritelty jokseenkin epätäsmällisesti eikä toimenpide ankaruudessaan välttämättä noudata suhteellisuusperiaatetta. Avointa tunnusmerkistöä ei täsmennetä riittävästi eikä soveltamistilanteita kirjoiteta riittävästi auki.

Aalto-yliopisto huomauttaa, että asetuksen 1/2003 mukaan rakenteellisten toimenpiteiden määräämisedellytyksiin sisältyy lisäkvalifikaatio, jonka mukaan muutoksia yrityksen rakenteeseen pidetään oikeasuhtaisena puuttumiskeinona vain, jos on olemassa nimenomaan yrityksen rakenteesta johtuva rikkomisen jatkumisen tai toistumisen huomattava vaara. Mikäli rakenteellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen osalta edetään, tulee Aalto-yliopiston mukaan pohtia tarkemmin sitä, mihin uudella instrumentilla pyritään ja kiinnittää enemmän huomiota sanktioankaruuteen, täsmällisyysvaatimukseen sekä oikeusvarmuus- ja oikeusturvanäkökohtiin.

Aalto-yliopiston mukaan ehdotetussa **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** laskemistavassa seuraamusmaksu saattaa muodostua kohtuuttoman korkeaksi. Lisäksi ehdotuksesta jäävät epäselväksi tilanteet, joissa seuraamusmaksun määrääminen toimialajärjestöille voisi toteutua. Aalto-yliopisto katsoo, ettei ehdotettu muutos ole välttämättä tarpeen kilpailuvalvonnan tehostamiseksi, koska sekä EU:n että Suomen oikeuskäytännön perusteella mietinnössä esitetyissä esimerkeissä sanktiot voidaan nykysääntelyn puitteissa määrätä kilpailua rajoittavaan toimintaan osallistuneille yrityksille. Aalto-yliopiston mukaan olisi lisäksi syytä harkita komission direktiiviehdotuksen kohtalon selviämisen odottamista ennen kansallisen sääntelyn antamista.

Aalto-yliopisto kannattaa esitystä sähköisen **tarkastuksen jatkamisesta** KKV:n tiloissa sekä **tallennusvälineestä riippumatonta** tarkastusoikeutta. Teknisen kehityksen myötä viranomaisten toimivaltuuksia on syytä lisätä, ottaen samalla huomioon menettelyn läpinäkyvyyden ja oikeusturvatakeiden vastaavan parantamisen. Tarkastukset tulisi Aalto-yliopiston mukaan rajata tilanteisiin, joissa elinkeinonharjoittajaa epäillään kielletystä kilpailunrajoituksesta tai muusta kilpailulain vastaisesta toiminnasta, sillä tarkastusten tekeminen esimerkiksi yrityskauppailmoituksessa annettujen tietojen tarkistamiseksi ei ole ongelmatonta.

Aalto-yliopiston mukaan olisi syytä harkita **eräiden** **menettelysäännösten rikkomista koskevan sanktioinnin** laajuutta sekä säännösten kirjoitusasua. Virheellisten tietojen antamisen on syytä olla sanktioitua silloin, kun sen voidaan objektiivisesti osoittaa tapahtuneen tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta. Ongelmia ei myöskään ole esimerkiksi sinetin murtamisen sanktioinnissa. Sen sijaan sanktiointi ei ole perusteltua esimerkiksi vähäisen määräajan ylittämisen tapauksissa eikä tulkintatilanteissa, joita esiintyy esimerkiksi relevanttien markkinoiden määrittelyssä. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota sanktiokumulaation estämiseen, suhteellisuusperiaatteeseen ja itsekriminointisuojaan.

Aalto-yliopisto pitää **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa** koskevaa työryhmän ehdotusta parempana vaihtoehtona mallia, jossa kysymys tietyn asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen neuvonannon suojan piiriin voitaisiin saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Kyseessä on Aalto-yliopiston mukaan tärkeä oikeusturvakysymys, joka soveltuu paremmin ratkaistavaksi tuomioistuimessa kuin päällikköviraston sisällä. Aalto-yliopiston mukaan on huomattava, että EU-oikeuskäytännössä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja on rajoitettu vain asianajajiin, vaikka myös muu ulkopuolinen oikeudellinen neuvonanto on mahdollista ja ansaitsee saman suojan. Koska Suomessa ei ole asianajomonopolia, ei olisi kestäviä perusteita rajata ulkopuolisen neuvonannon suojaa pelkästään asianajajiin. Perusteluihin on tältä osin kiinnitettävä erityistä huomiota.

## Autoalan Keskusliitto ry

Autoalan Keskusliitto ry pitää kilpailulain uudistamisen lähtökohtaa kansallisen kilpailukyvyn turvaamisesta perusteltuna. Kilpailun ja kansallisen kilpailukyvyn turvaaminen ei kuitenkaan saa tapahtua siten, että mahdollisen kilpailurikkomuksen seurauksena osapuoli joutuu vararikkoon tai syyttömät kärsimään.

Autoalan Keskusliitto ry:n mukaan mietinnössä kilpailulain 13 §:ään ehdotettu **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** uusi laskentatapa johtaa täysin kohtuuttomaan lopputulokseen. Vaikka seuraamusmaksu olisi vain murto-osa ehdotuksessa esitetystä enimmäismäärästä, yhteenliittymä joutuisi käytännössä konkurssiin, jonka lopputuloksena liiton omaisuus menetettäisiin ja syyttömät joutuisivat kärsimään.

## Elinkeinoelämän keskusliitto EK

EK toteaa mietinnössä ehdotettavan KKV:lle merkittävästi lisää oikeuksia, mutta vastaavaa huomiota ei kiinnitetä yritysten puolustautumisoikeuksiin. Viranomaisen ja yrityksen oikeudet eivät nytkään ole riittävässä tasapainossa ja vinouma pahentuisi ehdotusten myötä.

EK nostaa esiin, että komission direktiiviehdotus COM (2017) 142 sisältää monia samantyyppisiä säännöksiä kuin mitä mietinnössä on ehdotettu. Tällaisten samantyyppisten säännösten osalta direktiiviehdotuksessa todetaan nimenomaisesti, että viranomaisten oikeuksien lisääminen edellyttää myös yrityksen puolustautumisoikeuksien tarkastelua. Direktiiviehdotuksen mukaan tutkinnan kohteen tulee saada mm. tutustua viranomaisen asiakirjoihin, tietää mistä sitä epäillään, tulla kuulluksi ennen päätöksentekoa ja saada lausua käsityksensä sekä saattaa kaikki viranomaisen keskeiset ratkaisut tuomioistuimen arvioitaviksi.

EK toteaa useita KKV:lle ehdotettuja uusia oikeuksia perusteltavan mietinnössä sillä, että EU:n komissiolla on vastaavia käytössään. Mietinnössä ei kuitenkaan ehdoteta vastapainoksi sellaisia puolustuksen oikeuksia, jotka nimenomaisesti rajoittavat komission kyseisiä toimivaltuuksia. Tällaisia ovat muun muassa oikeus hakea erikseen muutosta tarkastuspäätöksiin sekä useat komission sisäiseen päätöksentekorakenteeseen kuuluvat oikeusturvan takeet, kuten tutkinnan kohteen oikeuksia valvova Hearing Officer -asiamies tai menettelyjen oikeellisuutta tarkastava Legal Services -osasto. EK ei pidä asianmukaisena komission toimivaltuuksien tuomista suomalaiseen järjestelmään ilman vastaavia oikeusturvan ja päätöksenteon laillisuuden takeita.

Mietinnön ehdotukset tutkintaoikeuksien laajentamiseksi ja seuraamusten koventamiseksi saattaisivat EK:n mukaan olla perusteltuja kaikkein vakavimpien kilpailunrajoitusten kohdalla, mutta tuntuvat täysin kohtuuttomilta tosielämän tilanteissa. EK viittaa näiltä osin kilpailusääntelyn sallitun ja kielletyn toiminnan rajan tulkinnanvaraisuuteen. Haasteita on ilmennyt myös siinä, mihin asti toimialan tilastointiyhteistyössä, edunvalvonnassa tai kuluttajien edun nimissä tehtävissä alan yleisissä sopimusehdoissa voidaan kilpailusääntelyn puitteissa mennä.

EK:n mukaan seuraamusmaksujen suuruus ja vahingonkorvausvastuun uhka ovat pääsääntöisesti jo sellaisella tasolla, että niillä on riittävästi yleisestävää vaikutusta. Toisin on ainoastaan neutraliteettisäännösten osalta, joiden rikkomisesta ei koidu merkittäviä seuraamuksia, mikä lienee suurin syy säännösten kehnoon noudattamiseen. EK:n mukaan suurimmat muutostarpeet kohdistuvatkin kilpailulain 4 a lukuun.

EK yhtyy Jukka Lehtosen mietintöön jättämään eriävään mielipiteeseen ja katsoo, että KKV:lle ei tule antaa ehdotettua **rakenteellisia korjaustoimenpiteitä** koskevaa uutta oikeutta, vaan sääntely on säilytettävä ennallaan. Rakenteellisilla toimenpiteillä puututaan perustuslain takaamaan suojaan velvoittamalla yritys peruuttamattomiin toimiin, joita ei voida palauttaa, vaikka kilpailuolosuhteet ja toimintaympäristö muuttuisivat. Perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan puuttuminen edellyttää erityisen painavia yhteiskunnallisia syitä ja säännösten tarkkarajaisuutta. Ehdotuksessa nämä edellytykset eivät täyty. Ehdotus edellyttäisi poikkeuksellisen huolellista vaikutusarviointia ja laajaa asiantuntija-arviointia, jota ei voida tehdä pelkästään viranomaisresurssein.

EK:n kannan mukaan on ristiriitaista, että ehdotetulla säännöksellä voitaisiin puuttua liikevaihtorajat alittaviin yrityskauppoihin. Lisäksi EK huomauttaa, että voimassa olevassa sääntelyssä kielletään ainoastaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Ehdotettu sääntely voisi romuttaa nykyisen mekanismin ja johtaa siihen, ettei yritys voi ilman riskiä kasvattaa markkinaosuuttaan. Ehdotuksella olisi peruuttamattomia vaikutuksia myös yrityksen eri sidosryhmiin. Rakenteellisten korjaustoimenpiteiden tulisi olla käytettävissä vain, jos ei ole olemassa muuta riittävän tehokasta keinoa tilanteen korjaamiseksi ja kysymys olisi tavanomaista merkittävämmästä kilpailuongelmasta.

EK toteaa, että komission vastaava toimivalta on rajoitettu vain välttämättömiin tilanteisiin. Mikäli KKV:lle annetaan oikeus rakenteellisiin korjaustoimenpiteisiin, tulee ne rajoittaa vastaavalla tavalla. Komission prosessissa on viranomaisen oikeuksien vastapainona huomattavasti suomalaista käytäntöä paremmat oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.

EK yhtyy Jukka Lehtosen ja Antti Neimalan mietintöön jättämään eriävään mielipiteeseen ja katsoo, ettei **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** enimmäismäärää tule korottaa. EK:n käsityksen mukaan kilpailusääntöjen valvonta ja yleinen kunnioitus eivät ole kärsineet nykyisestä seuraamusmaksutasosta. Ehdotus on tehty ilman analyysia muutoksen todellisesta tarpeesta ja arvioimatta riittävästi muutoksen kielteisiä vaikutuksia toimialayhdistysten sekä niiden jäsenyritysten toimintaan.

Mietinnössä annettu kuva mahdollisuudesta toteuttaa kilpailulain vastaisia toimenpiteitä toimialayhdistyksen kautta seuraamuksitta on EK:n mukaan virheellinen. KKV voi voimassa olevan sääntelyn perusteella puuttua elinkeinonharjoittajien väliseen kiellettyyn menettelyyn riippumatta siitä, harjoitetaanko toimintaa yhdistyksen puitteissa vai ei. Ehdotettu seuraamusmaksu ei myöskään koskisi pelkästään kaikkein vakavimpia kartelleja, vaan myös paljon tulkinnanvaraisempia tilanteita, joissa yhdistys on saattanut vilpittömästi arvioida toimivansa kilpailusääntöjen puitteissa.

EK katsoo, että ehdotettu seuraamusmaksun enimmäismäärän laskentatapa johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Kiellettyyn menettelyyn syyllistymättömän yrityksen liikevaihtoa ei tule huomioida yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun määrän laskennassa. Jäsenyrityksen liikevaihto tulee ottaa huomioon vain määrättäessä seuraamusmaksua jäsenyritykselle. Seuraamusmaksun maksimimäärän sitominen jäsenyritysten liikevaihtoon olisi omiaan leimaamaan myös syyttömät jäsenet syyllisiksi. Lisäksi EK toteaa ehdotetun laskentatavan olevan vastoin vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan seuraamusmaksun tulee olla suhteessa lakia rikkoneen organisaation kokoon. Vakiintuneen tulkintaohjeen mukaan seuraamukset eivät saisi lopettaa taloudellisen toimijan toimintaedellytyksiä. Murto-osakin ehdotetusta enimmäismäärästä voisi johtaa yhdistyksen maksukyvyttömyyteen, jolloin seuraamus kohdistuisi väistämättä myös kilpailunrajoitukseen osallistumattomiin ja siitä hyötymättömiin jäsenyrityksiin yhdistyksen omaisuuden menettämisen ja toiminnan lakkaamisen seurauksena. Toimialayhdistykset voivat olla myös työmarkkinaosapuolia, jolloin yhdistyksen lakkaamisella voisi olla arvaamattomia vaikutuksia työmarkkinasuhteisiin.

EK:n mukaan julkiset toimijat noudattavat **kilpailuneutraliteettisääntelyä** vaihtelevasti. Sääntelyn tavoitteet vaarantuvat, kun KKV ei saa julkisia toimijoita noudattamaan sääntelyä kattavasti. Lisäksi kilpailuneutraliteettiasioiden tutkinta KKV:ssa etenee yritysten kokemuksen mukaan hitaasti ja esiselvitysvaihe kestää erittäin pitkään. Kilpailuneutraliteettihäiriöt ovat jatkuneet vähentäen lainsäädännön ja viranomaisvalvonnan uskottavuutta. Yritysten kokemusten mukaan viranomainen tekee usein virheellisiä arvioita siitä, onko markkinatarjontaa olemassa. EK kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan talousvaliokunta on mietinnössään TaVM 20/2016 katsonut olevan syytä tutkia tarvetta ulottaa kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan lain tyyppinen sääntely koskemaan 4 a luvun mukaisia tilanteita ja arvioida kilpailuneutraliteettisäännösten täsmentämis- ja selkeyttämistarvetta.

EK:n mukaan KKV:n toimivaltuuksia ja sääntelyn noudattamisen tehostamista harkittaessa on huomioitava muun ohella käynnissä oleva sote- ja maakuntauudistus viranomaisten resurssien ja toimivallan saamiseksi sellaiselle tasolle, että puuttumiskeinot ovat nopeita ja vaikuttavia. Maakuntia sekä niiden palvelulaitoksia ja yhtiöitä on kannustettava ja ohjattava oma-aloitteiseen ja etupainotteiseen kilpailuneutraliteettiongelmien korjaamiseen. KKV:lla on oltava riittävät resurssit puuttua ongelmiin tehokkaasti. Pitkän siirtymäkauden aikana on erityisen tärkeää valvoa toimijoiden käyttäytymistä, mikä puoltaa tehokkaampia puuttumiskeinoja.

EK yhtyy Jukka Lehtosen ja Antti Neimalan mietintöön jättämään täydentävään lausumaan ja kannattaa mietinnössä ehdotettuja muutoksia **kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta** sekä **maakuntien** **lisäämisestä** säännösten soveltamisalaan. EK kuitenkin katsoo Lehtosen ja Neimalan lausunnon tavoin, että kilpailuneutraliteettisääntelyä on kehitettävä ehdotettua pidemmälle puuttumalla tarvittaessa kilpailulain lisäksi myös kuntalain ja hankintalain relevantteihin säännöksiin. Kilpailulain 4 a lukua tulee EK:n mukaan täydentää siten, että tarkkarajaisista ja laissa nimenomaisesti säädetyistä menettelyistä voidaan määrätä seuraamusmaksu. Voimassa olevan 30 a §:n nykyistä markkinavaikutuksiin perustuvaa yleistä rakennetta ei kuitenkaan tule muuttaa. Seuraamusmaksuun johtavia menettelyjä olisivat EK:n mukaan yhtiöittämisvelvollisuuden rikkominen, ehdotetun kirjanpidon eriyttämistä koskevan velvoitteen rikkominen, hankintalain 15 §:n vastainen menettely, markkinaperusteisen hinnoittelun laiminlyöminen, ristiinsubventointi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan ja muun toiminnan välillä sekä toimiminen KKV:n samanlaisessa asiassa antaman kiellon, määräyksen tai tulkintaohjeen vastaisesti.

EK yhtyy Jukka Lehtosen mietintöön jättämään eriävään mielipiteeseen ja katsoo, ettei KKV:lle tule antaa ehdotettua oikeutta **tarkastuksen jatkamiseen**. Jos tarkastusta jatketaan KKV:n tiloissa, yrityksen oikeusturva ja puolustautumismahdollisuudet kärsivät vääjäämättä, koska yrityksellä ei ole mahdollisuutta valvoa mitä materiaalia KKV käy läpi. Huomion kiinnittäminen ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa nauttivan materiaalin erittelemiseen sekä työntekijöiden yksityisyydensuojaan liittyviin intresseihin vaikeutuisi. Lisäksi KKV:n tiloissa tapahtuvissa tarkastuksissa yrityksen olisi kalliimpaa ja vaikeampaa huolehtia esimerkiksi lainopillisen avun ja tarvittavien yrityksen edustajien saatavuudesta. Tarkastuksen jatkaminen olisi myös omiaan pidentämään tarkastuksen kestoa ja aiheuttaisi yritykselle entistä enemmän kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. KKV:lla olisi myös oikeus yksipuolisesti ilmoittaa tarkastuksen ajankohta, minkä vuoksi yrityksen edustajien pitäisi pahimmillaan olla päiväkausia valmiudessa siirtyä KKV:n tiloihin. Mietinnön perusteluissa huomioidaan ainoastaan viranomaiselle aiheutuvat kustannussäästöt ja resurssien vapautuminen, mutta ei yrityksen kasvavia kustannuksia. Ehdotuksessa ei EK:n mielestä myöskään kiinnitetä riittävää huomiota yksityisyyden suojaan. Mikäli KKV käy läpi työntekijän sähköposteja viranomaisen tiloissa, ei työntekijällä ole mahdollisuutta olla läsnä ja varmistaa oikeuksiensa toteutumista. Vastaavasti voisi vaarantua henkilötietojen ja liikesalaisuuksien suojasta huolehtiminen sekä oikeudellisen ulkopuolisen neuvonannon suojaan kuuluvan materiaalin erotteleminen.

EK huomauttaa, että ehdotettua tarkastuksen jatkamista pohdittiin jo viimeksi kilpailulakia uudistettaessa, jolloin tarkastustapaan katsottiin liittyvän epävarmuustekijöitä ja yritysten oikeusturvan kannalta pidettiin selkeämpänä tarkastuksen toteuttamista yrityksen tiloissa. EK:n mukaan samat perustelut ovat edelleen paikkansa pitäviä. EK:n mukaan jatketun tarkastuksen oikeuden antaminen edellyttäisi vähintään kohdeyrityksen suostumuksen vaatimista, kuten Ruotsissa. Myös tarkastuksen kestolle olisi asetettava takaraja, joka ei saisi olla yhtä viikkoa pidempi.

EK pitää **tallennusvälineestä riippumatonta** tarkastusoikeutta koskevaa ehdotusta sinänsä ymmärrettävänä, mutta ongelmaksi muodostuvat etenkin matkapuhelinten osalta yksityisyyden suojaan, henkilötietoihin ja viestintäsalaisuuteen liittyvät kysymykset. Lakiehdotuksessa tulee täsmentää, miten estetään tarkastuksen ulottuminen yksityisiin viestintäkanavien aineistoihin sekä varmistetaan mainittujen oikeuksien kunnioittaminen. Ehdotuksessa tulee myös huomioida teletutkintaan ja sähköisen viestinnän tietosuojaan liittyvästä sääntelystä aiheutuvat rajoitteet mobiililaitteiden tutkinnalle.

EK:n mukaan **kotitarkastuksella kuulemisen** yhteydessä esimerkiksi henkilön perheenjäsenten tai pienten lasten läsnäolo on otettava huomioon tarkastuksen käytännöissä ja kohdehenkilön kuulemistavassa. Sääntelyssä on määrättävä, että kuuleminen voi kohdistua vain elinkeinonharjoittajan edustajaan. Selvitysten pyytäminen ja vastausten tallentaminen ei saa alkaa, ennen kuin tarkastukselta tavattu henkilö on saanut paikalle haluamansa lainopillisen avustajan. Kuulemisessa on kunnioitettava itsekriminointikieltoa. Tarkastusta toimittavan virkamiehen on muistutettava kuultavaa oikeuksistaan ennen kuulemiseen ryhtymistä.

EK yhtyy Jukka Lehtosen ja Antti Neimalan mietintöön jättämään eriävään mielipiteeseen ja katsoo, ettei **menettelysäännösten rikkomisesta** tulisi määrätä seuraamusmaksua. Ehdotetulle sääntelylle ei ole EK:n mukaan osoitettu tarvetta ja ehdotus johtaisi toteutuessaan liian ankaraan rangaistusvastuuseen. Rikosoikeudelliset seuraamukset edellyttävät, että henkilö on antanut väärän tiedon harhauttaakseen viranomaista, ja EK:n mukaan näin tulee olla myös kilpailulakiin ehdotetun seuraamuksen kohdalla. EK pitää lisäksi hyvin tulkinnanvaraisena sitä, milloin esimerkiksi KKV:n laajoihin kysymyksiin annetut vastaukset voitaisiin katsoa sanktioitavalla tavalla puutteellisiksi. Myös itsekriminointisuoja on otettava huomioon ja varmistettava, ettei sen perusteella vastaamatta jättämistä voitaisi katsoa ehdotetussa säännöksessä tarkoitetuksi menettelysäännösten rikkomiseksi.

Mikäli ehdotettuun muutokseen päädytään, seuraamusmaksu tulee joka tapauksessa rajata tilanteisiin, joissa menettelyvirhe on tehty tahallisesti tai törkeällä tuottamuksella. Lisäksi on varmistettava, ettei sanktioidun menettelyn johdosta voida korottaa pääasian seuraamusmaksua. Kaksinkertaisen rangaistuksen ongelma näyttäytyy erityisen selkeästi yrityskauppavalvonnassa, johon ehdotetun uuden sääntelyn ei EK:n näkemyksen mukaan ainakaan tule ulottua. Puutteelliset tiedot johtavat kaupan lykkääntymiseen tai kieltämiseen, eikä tämän lisäksi ole asiallista langettaa seuraamusmaksua puutteellisten tietojen perusteella.

EK yhtyy Jukka Lehtosen ja Antti Neimalan mietintöön jättämään eriävään mielipiteeseen ja katsoo, että voimassa oleva sääntely ei takaa yrityksille riittäviä **tarkastuksia koskevia oikeussuojakeinoja** tarkastusten oikeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi. Sääntelyä tulee muuttaa niin, että tarkastuksille on haettava etukäteislupa tuomioistuimelta tai vaihtoehtoisesti tarkastuksesta tulee jälkikäteen voida erikseen valittaa tuomioistuimeen.

EK:n mukaan riippumattoman tuomioistuimen on voitava jatkossa kontrolloida, että tarkastuspäätös on lain ja oikeusperiaatteiden mukainen. Myös mahdolliset virheet on voitava tutkia jälkikäteen tehokkaasti eikä vasta pääasian käsittelyn yhteydessä. KKV:n toimien lainmukaisuuden valvontaa on lisättävä vastapainoksi sen lisääntyville oikeuksille. Tuomioistuinprosessin järjestäminen lisäisi luottamusta prosessin oikeellisuuteen. Lisäksi yrityksen puolustautumisoikeuksien kannalta on tärkeää, että sillä on pääsy sitä koskevaan tutkinnassa kertyneeseen aineistoon. EK toivoo KKV:n antavan tutkinnan kohteelle mahdollisuuden lausua käsityksensä asiassa hyvissä ajoin sekä edellyttää tutkintaprosessilta jatkossa nykyistä parempaa läpinäkyvyyttä.

EK:n käsityksen mukaan voimassa oleva sääntely ei vastaa sitä perus- ja ihmisoikeuksien tasoa, johon Suomi on kansainvälisesti sitoutunut. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja Euroopan unionin tuomioistuimen linjausten valossa vaikuttaa EK:n mukaan selvältä, että tarkastuksen kohteeksi joutuvalla tulee olla mahdollisuus saattaa tarkastuksen oikeellisuus riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi joko etu- tai jälkikäteisesti. EK korostaa, että kilpailulain mukaisia tarkastuksia koskevia oikeussuojakeinoja on parannettava riippumatta siitä, velvoittavatko EU:n lainsäädäntö ja EU:n peruskirjan yleiset periaatteet siihen.

EK yhtyy Jukka Lehtosen mietintöön jättämään eriävään mielipiteeseen ja katsoo, että **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa** koskevan riitakysymyksen ratkaiseminen tulee antaa tuomioistuimen tehtäväksi. KKV on päällikkövirasto, jonka virkamiehen tosiasiallista riippumattomuutta samaisen viraston edustajista ja omista esimiehistä on vaikea varmistaa sääntelyllä. Ulkopuolinen ratkaisumekanismi säilyttäisi paremmin luottamuksen viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja varmistaisi viranomaisen työn uskottavuuden. EK:n näkemyksen mukaan tehtävä on annettava hallinto-oikeudelle, koska markkinaoikeus käsittelee ensi asteena myös seuraamusmaksun määräämisasian.

Mietinnössä esitetyn ”todennäköisten syiden” esittämistä koskeva kynnys on EK:n kannan mukaan liian korkea ja pakottaisi elinkeinonharjoittajan paljastamaan asiakirjan sisältöä kohtuuttoman paljon puolustautumisoikeuksiensa turvaamiseksi. Lisäksi ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan tulisi EK:n mielestä kattaa kaikki elinkeinonharjoittajan ja neuvonantajan välinen neuvonanto eikä vain ”asiakirjoja”. Tätä edellyttäisi myös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 3 §, jossa kielletään oikeudenkäyntiasiamiestä ja -avustajaa luvattomasti todistamasta siitä, mitä hän on saanut tietää antaessaan oikeudellista neuvontaa. Suojan tulisi kattaa muutkin käyttötarkoitukset kuin tutkinnan kohteena olevan kilpailunrajoitusasian. Etenkin kun KKV:lle ehdotetaan aiempaa laajempaa oikeutta tietojenvaihtoon eri viranomaisten välillä, tulee huolehtia siitä, ettei suojan piiriin kuuluvaa tietoa voida siirtää toiselle viranomaiselle.

EK:n näkemyksen mukaan **viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskeva** ehdotus on kannatettava sikäli kuin tiedonsaanti on välttämätöntä tiedon saavan viranomaisen ydintehtävän kannalta. Kynnyksen tietojen luovuttamiseen tulee olla korkea ja vastaanottaja tulee aina sitouttaa vähintään samaan salassapidon tasoon kuin tiedon luovuttaja. EK kannattaa ehdotusta jättää sakkovapautushakemusten sisältämä tieto salassa pidettäväksi niin, että se ei voisi milloinkaan liikkua viranomaisten välillä. Siirrettävien tietojen tietoturvaan, vastaanottavien henkilöiden vaitioloon ja vastaaviin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota. Viranomaisen päätös tietojen siirrosta tulee tehdä kirjallisesti ja perusteltuna.

EK katsoo, että tietojenvaihdossa tulee kiinnittää huomiota yrityksen puolustautumisoikeuksiin. Tietoja kilpailuviranomaiselle antava taho ei välttämättä huomaa mahdollisuutta, että samat tiedot voivat päätyä esimerkiksi poliisille. Asiayhteydestään irrotettu lausunto voi vaikuttaa raskauttavalta jossain toisessa asiassa, vaikka ei sitä todellisuudessa olisi. Lisäksi EK viittaa tarpeeseen huolehtia siitä, että ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaan kuuluvaa materiaalia ei siirretä toiselle viranomaiselle.

EK kannattaa mietinnön ehdotusta pidättäytyä **sitoumuspäätösten noudattamatta jättämisen sanktioinnista**, koska seuraamusten koventaminen tekisi sitoumuskäytännöstä vähemmän houkuttelevan. Sitoumuspäätöksiin liittyy muutostarve niiden voimassaolon osalta, sillä käytännössä ikuisesti velvoittavat sitoumukset ovat ongelmallisia. Sitoumukset tulisi muuttaa määräaikaisiksi tai kytkeä ne riippuvaisiksi tietyistä täsmällisistä olosuhteista, tunnusluvuista tai vastaavista kriteereistä.

EK:n mukaan KKV:n tulee ottaa käyttöön ns. **datahuonemenettely**, jonka tarkoituksena on antaa asianosaiselle taloudellisen tai oikeudellisen neuvonantajansa kautta pääsy salassa pidettäviin tietoihin puolustautumisoikeuksien vaatimassa laajuudessa. Lisäksi liikesalaisuuksien suojaamista koskevat menettelyt vaativat kehittämistä.

EK edellyttää ensi tilassa tarkasteltavan, millainen **kilpailuoikeudellisen sovintomenettelyn** malli voisi toimia Suomessa vuosikausia kestävien kilpailunrajoitusasioiden käsittelyn nopeuttamiseksi sekä siitä aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi. Lisäksi kilpailuasioita koskevaa valitusaikaa tulee pidentää ja sitoumuspäätöksistä on tehtävä määräaikaisia.

## Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry

ESY kannattaa **viranomaisten välistä tietojenvaihtoa** koskevaa muutosehdotusta. Salassapitosäännökset ovat estäneet muita kuin voimassa olevassa kilpailulain 39 §:ssä erikseen mainittuja viranomaisia luovuttamasta tietoja kilpailuviranomaiselle, minkä voi ESY:n mukaan olettaa vaikeuttaneen kilpailuviranomaisen toimintaa.

ESY toteaa työeläkealan olevan muusta elinkeinotoiminnasta poikkeava ala mm. yhteisvastuunsa takia, vaikka alan toimijoihin sovelletaan kilpailulain säännöksiä. Työeläkelainsäädäntö edellyttää esimerkiksi työeläkeyhtiöiden toimivan yhteistyössä laskuperusteiden valmistelemiseksi. Ongelmana on, että tässä tehtävässä ei edellytetä ottamaan huomioon työeläkeyhtiöiden käyttöön laadittujen laskuperusteiden vaikutuksia samalla alalla toimiviin lakisääteistä eläketurvaa hoitaviin eläkesäätiöihin ja -kassoihin. Sosiaali- ja terveysministeriö ei laskuperustehakemuksia saadessaan selvitä, miten laskuperusteissa perustellut asiat vaikuttavat eri työeläkealan toimijoihin, mikä on eläkesäätiöiden ja -kassojen kannalta ilmiselvä ongelma.

## Eläketurvakeskus

Eläketurvakeskus toteaa, että työeläkejärjestelmän toimijoiden keskinäinen yhteistyö johtuu järjestelmän sosiaaliturvaluonteesta. Yhteistyötä tehdään toimialakohtaisen yhdistyksen, Työeläkevakuuttajat TELA ry:n, puitteissa järjestelmän toimeenpanon kannalta välttämättömissä kysymyksissä. Työeläkejärjestelmän toimeenpanoon liittyvää välttämätöntä yhteistyötä tehdään myös Eläketurvakeskuksen puitteissa. Eläketurvakeskus on lailla säädetty työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, joten sitä ei voida Eläketurvakeskuksen mukaan pitää kilpailulaissa tarkoitettuna elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä. Näin ollen Eläketurvakeskuksen toimintaan liittyvää, lainsäädäntöön perustuvaa eläkelaitosten yhteistyötä ei voida pitää kilpailulain tarkoittamana kilpailunrajoituksena.

Mikäli työeläkealan yhteistyöstä kuitenkin aiheutuisi seuraamusmaksu, mietinnön ehdotuksen mukainen **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** enimmäismäärän määräytymisperuste johtaisi Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan kohtuuttomaan lopputulokseen. Pelkästään esitetyn suuruisen seuraamusmaksun olemassaolo vaarantaa välttämättömän, lakien edellyttämän yhteistyön työeläkejärjestelmässä. Eläketurvakeskus ei kannata esitystä tältä osin.

**Viranomaisten välisen tietojenvaihdon** osalta 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. Eläketurvakeskus toteaa hoitavansa julkista tehtävää, mutta käyttävänsä julkista valtaa vain tehdessään hallintopäätöksiä Eläketurvakeskuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin nojalla. Lisäksi työeläkelain 14 luvussa säädetään tietojen antamisesta, saamisesta ja salassapidosta työeläkejärjestelmän toimeenpanossa. Voimassa olevien säännösten mukaan Eläketurvakeskuksella ei ole oikeutta luovuttaa tietoja KKV:lle. Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että mietinnön ehdotusten jatkovalmistelussa yksilöidään, mitä tietoja ja mihin tarkoitukseen KKV:lla olisi oikeus saada Eläketurvakeskukselta. Eläketurvakeskuksen keräämät tiedot eivät liity julkisen vallan käyttämiseen, joten julkisuuslaki ei koske niitä. Tiedot ovat peräisin tai pohjautuvat eläkelaitoksilta saatuihin tietoihin ja Eläketurvakeskuksen mielestä tarvittavat tiedot tulisi hankkia ensisijaisesti suoraan yksityisiltä eläkelaitoksilta.

## Finanssialan Keskusliitto

Finanssialan Keskusliitto (jäljempänä FK) pitää kilpailulain uudistamista koskevaa mietintöä ongelmallisena ja on katsonut tarpeelliseksi antaa oma-aloitteisen lausunnon kilpailulain uudistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä erityisesti toimialajärjestöjen asemaan liittyen. FK toteaa, että mietinnössä keskitytään viranomaisen aseman ja toimivaltuuksien vahvistamiseen kiinnittämättä riittävää huomiota elinkeinonharjoittajien asianmukaiseen oikeusturvaan, puolustautumisoikeuksiin ja ehdotusten vaikutuksiin. FK yhtyy Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n työ- ja elinkeinoministeriölle antamaan lausuntoon ja toteaa lisäksi, että Suomen Asianajajaliiton edustajan mietintöä koskevassa eriävässä mielipiteessä on tuotu esiin työryhmän ehdotuksiin liittyviä keskeisiä käytännön ongelmia ja epäkohtia.

FK:n mukaan ehdotetut muutokset vaikuttavat toimialajärjestöihin laajemmin kuin muutoksilla on mahdollisesti tarkoitettu. Kilpailusääntöihin ja niiden tulkintaan liittyvä oikeudellinen epävarmuus yhdistettynä työryhmän ehdottamiin taloudellisiin seuraamuksiin merkitsisi sellaisenaan aivan liian suurta taloudellista riskiä toimialajärjestölle ja sen jäsenyrityksille. Ehdotetut muutokset ovat omiaan lisäämään elinkeinonharjoittajien kilpailuoikeudellisia riskejä ja heikentämään merkittävästi niiden tosiasiallisia mahdollisuuksia kuluttajien kannalta hyödylliseen yhteistyöhön toimialajärjestöjen puitteissa.

FK huomauttaa, että komissio antoi 22.3.2017 direktiiviehdotuksen (COM (2017) 142) EU:n kilpailusääntelyn täytäntöönpanon tehostamisesta. FK katsoo, että vastaavan tyyppisestä kansallisesta lainsäädännöstä tulisi pidättäytyä siihen saakka, kunnes EU-tason mahdolliset lainsäädäntöratkaisut ovat selkiytyneet.

FK:n mukaan kilpailulainsäädäntö on erittäin tulkinnanvaraista, ja huolellisestikaan toimien ei voi olla koskaan varma siitä, että kilpailuviranomaisen näkemys yhteistyön sallittavuudesta olisi sama. Finanssialalla oikeudellista epävarmuutta on lisännyt osaltaan sekin, että finanssialaa valvovien kansallisen ja eurooppalaisten finanssivalvojien ja kuluttajansuojaviranomaisten vaatimukset ovat voineet poiketa tai olla ristiriidassa kilpailuviranomaisen vaatimusten ja tulkintojen kanssa. Oikeudellista epävarmuutta lisää myös se, että kilpailuviranomaisen tulkinta voi myös muuttua ajan saatossa, vaikka olosuhteet eivät olisi merkittävästi muuttuneet eikä kilpailun merkittävää tosiasiallista tai potentiaalista rajoittumista olisi osoitettavissa. FK:n mukaan kilpailuviranomaisten suhtautuminen eri toimialajärjestöihin ei aina ole ollut tasapuolista eivätkä ratkaisut objektiivisesti perusteltuja. Kansallisten viranomaisten valvontakäytäntö ja tulkinnat yhteistyön sallittavuudesta voivat käytännössä vaihdella merkittävästi, vaikka kilpailuvalvonnassa korostetaan sitä, että kilpailulainsäädäntö sekä sen tulkinta- ja soveltamiskäytännöt ovat yhtenäisiä EU- ja ETA-alueilla.

Mikäli viranomaiselle annetaan lisää toimivaltaa ja seuraamusjärjestelmää ankaroitetaan kiinnittämättä vastaavasti asianmukaista huomiota **yritysten puolustautumisoikeuksiin**, oikeussuojan takeisiin ja itsekriminointisuojaan, on FK:n mukaan huolehdittava siitä, että viranomaisen toimintaa valvoo viranomaisesta aidosti riippumaton taho. FK pitää elinkeinonharjoittajien oikeusturvan ja oikeusvarmuuden kannalta epäonnistuneena ratkaisuna sitä, että viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta arvioisi tietyissä kysymyksissä saman viranomaisen yksittäinen virkamies.

FK:n näkemyksen mukaan **rakenteelliset korjaustoimenpiteet** ovat ongelmallisia, koska niillä puututaan perusoikeuksiin, kuten omaisuuden suojaan. Perusoikeuksiin puuttuminen edellyttää erityisen painavia yhteiskunnallisia syitä ja ehdotettujen säännösten tarkkarajaisuutta, mihin mietinnössä ei ole kiinnitetty huomiota. Ehdotus edellyttäisi kattavaa, laajaa ja huolellista vaikutusarviointia. Lisäksi työryhmän ehdotus mahdollistaisi kilpailuviranomaisen puuttumisen yrityskauppoihin, joiden lainsäätäjä on nimenomaisesti katsonut olevan taloudelliselta arvoltaan puuttumiskynnyksen alapuolella. Työryhmän ehdotus voisi johtaa siihen, että yritys ei voisi ilman kilpailuoikeudellista riskiä esimerkiksi kasvattaa markkinaosuuttaan.

FK toteaa, että relevanttien tuote- ja maantieteellisten markkinoiden määrittely on erittäin vaikeaa ja tulkinnanvaraista. Rakenteellisilla korjaustoimenpiteillä yritys velvoitettaisiin peruuttamattomiin toimenpiteisiin, vaikka myöhemmät kilpailuolosuhteet ja toimintaympäristön muutokset osoittaisivat korjaustoimenpiteiden olleen tarpeettomia tai jopa haitallisia. Rakenteellisten korjaustoimenpiteiden vaikutukset voivat myös kohdistua eri toimialoihin eri tavalla. Finanssialaan kohdistuva sääntely perustuu pitkälti EU-lainsäädäntöön, jonka taustalla on puolestaan usein kansainvälinen sääntely ja standardointi. Esimerkiksi pankkeihin kohdistuva vakavaraisuussääntely on johtanut toiminnan keskittymiseen, kuten fuusioihin ja yhteenliittymien tiivistämiseen, koska etenkään pienet toimijat eivät käytännössä yksin kykene täyttämään sääntelyn asettamia vaatimuksia. Suurin osa Suomessa toimivista pankeista on pienehköjä ja paikallisesti toimivia.

FK:n mukaan työryhmän ehdotus **yhteenliittymälle määrättävästä seuraamusmaksusta** johtaisi selkeästi kohtuuttomaan lopputulokseen. Mietinnössä esitettyjen seuraamusmaksujen seurauksena olisi todennäköisimmin toimialajärjestön kaatuminen ja toiminnan lopettaminen. Seuraamus vaikuttaisi myös niihin jäsenyrityksiin, joita kilpailunrajoitus ei koske tai jotka eivät ole hyötyneet siitä. FK toteaa yhteiskunnallisten vaikutusten ulottuvan vielä laajemmalle, mikäli toimialajärjestö toimii myös markkinaosapuolena.

FK huomauttaa, että myös yksittäiselle yritykselle voidaan määrätä seuraamusmaksu ja jäsenyritysten yhteenlasketun liikevaihdon käyttäminen laskentaperusteena toimialajärjestölle määrättävälle seuraamusmaksulle voi johtaa yksittäisen yrityksen kannalta sanktiokumulaatioon. Mikäli toimialajärjestön toiminnan halutaan jatkuvan, jäsenyritykset viime kädessä vastaavat toimialajärjestölle määrättävän seuraamusmaksun rahoittamisesta. FK:n mukaan seuraamukset eivät vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella saa lopettaa taloudellisen toimijan toimintaedellytyksiä, mutta työryhmän ehdotus voisi johtaa sekä toimialajärjestön että jopa yksittäisen jäsenyrityksen toiminnan loppumiseen.

## Kaupan liitto ry, Päivittäistavarakauppa ry ja Teknisen Kaupan Liitto ry

Kaupan liitto ry, Päivittäistavarakauppa ry ja Teknisen Kaupan Liitto ry (jäljempänä lausunnonantajat) pitävät ongelmallisena mietinnössä käytettyä säännösehdotuksien perustelutapaa. Ehdotuksia ei lausunnonantajien mukaan ole kyetty perustelemaan nykysääntelyn puutteiden kautta, vaan suomalaisen kilpailulainsäädännön eroavaisuuksilla muiden Euroopan maiden kanssa. Elinkeinonharjoittajien perusoikeuksia voimakkaasti rajoittavaan sääntelyyn ei tulisi ryhtyä, jollei markkinoilla ole osoitettavissa selkeitä kilpailuongelmia, joihin ei voida nykysääntelyllä puuttua.

Lausunnonantajat toteavat **rakenteellisen korjaustoimenpiteen** olevan perustavanlaatuinen poikkeus perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan. Säännös mahdollistaisi omistukseen puuttumisen tilanteissa, joissa kilpailun turvaaminen olisi saavutettavissa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, eivätkä rakenteelliset toimenpiteet siten olisi mietinnössä esitetyllä tavalla viimesijainen keino. Sääntelyä voidaan pitää kestämättömänä seuraamuksen kohteeksi joutuvan yrityksen ja sen sidosryhmien oikeusturvan kannalta. Säännös muodostuisi rasitteeksi erityisesti yrityksille, jotka toimivat pääasiallisesti toimialoilla, joilla mittakaavaedun saavuttaminen edellyttää tiettyä markkinavoimaa. Ehdotettua muutosta ei tule hyväksyä, koska se kyseenalaistaisi sopimussuhteiden pysyvyyden, liiketoimintaympäristön ennakoitavuuden ja Suomen houkuttelevuuden liiketoimintaympäristönä.

Lausunnonantajat toteavat mietinnön **yhteenliittymälle määrättävää seuraamusmaksua** koskevan ehdotuksen perustuvan virheelliseen väittämään, jonka mukaan toimialayhdistys voisi toimia yrityksille turvasatamana, jossa kilpailurikkomusten seuraamukset rajoittuisivat vain yhdistyksen liikevaihtoon. Viranomainen voi tälläkin hetkellä tutkia ja määrätä seuraamuksia kaikille yrityksille, jotka ovat osallistuneet kilpailunrajoitukseen yhdistyksen kautta. Mietinnöstä ei selviä, miksi toimialayhdistyksille määrättävien sanktioiden tulisi olla Suomessa nykyistä ankarampia eikä kilpailulakia tule lausunnonantajien näkemyksen mukaan muuttaa tältä osin. Lausunnonantajat toteavat jo murto-osan ehdotetun laskentatavan mukaisesta seuraamusmaksun enimmäismäärästä tarkoittavan käytännössä yhdistyksen ajautumista konkurssiin. Sijaiskärsijöiksi joutuisivat ne jäsenyritykset, jotka eivät ole olleet osallisina kilpailunrajoituksessa, mutta menettävät edunvalvontakanavan. Erityisen ongelmallinen yhdistyksen konkurssi olisi työmarkkinaosapuolena toimivan yhdistyksen jäsenyrityksille.

Lausunnonantajien mukaan mietinnössä ehdotettu **viranomaisten välisen tietojenvaihdon** helpottaminen harmaan talouden ehkäisemiseksi sekä ehdotus julkisyhteisön **kirjanpidon eriyttämiseksi** sen toimiessa sekä kilpailluilla että ei-kilpailluilla markkinoilla edesauttavat kilpailuneutraliteetin häiriöiden tunnistamista ja tutkintaa.

## Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että kilpailulainsäädännöllä pyritään varmistamaan yrityksille toimintaympäristö, jossa niillä on tasapuoliset toimintaedellytykset ja mahdollisuus menestyä, sekä suojaamaan yrityksiä tervettä ja toimivaa taloudellista kilpailua vahingoittavilta kilpailunrajoituksilta. Samanaikaisesti tulisi varmistua kilpailuvalvonnan tehokkuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Oikeudellista epävarmuutta, lisääntynyttä hallinnollista taakkaa, kohtuuttomia sanktioita ja näistä aiheutuvia tarpeettomia kustannuksia aiheuttavaan sääntelyyn tulee suhtautua pidättyväisesti. Kansallisessa sääntelyssä tulisi pidättäytyä ratkaisuista, joilla heikennetään kotimaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kansainvälistä kilpailukykyä. Keskuskauppakamari pitää erikoisena, ettei kilpailuneutraliteetin osalta ehdoteta esimerkiksi seuraamusten ankaroittamista tai tehokkaampia viranomaisvaltuuksia markkinahäiriöiden korjaamiseksi ottaen huomioon työryhmän muissa tilanteissa ehdottamien seuraamusten ankaruus.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan työryhmän ehdotus ei ole onnistunut ratkaisemaan mitään työryhmän itsensä esittämistä **rakenteellisiin korjaustoimenpiteisiin** liittyvistä ongelmista, kuten esimerkiksi vaara sääntelyn käyttämisestä pikemmin elinkeinorakenteen ohjaamiseen kuin kilpailunrajoitusten korjaamiseen, mahdollinen kilpailua laiskistava vaikutus sekä toimenpiteen ennakoitavuus ja suhteellisuus. Ottaen huomioon, että korjaustoimenpiteillä puututtaisiin perustuslain mukaisiin perusoikeuksiin, säännöksiltä tulee edellyttää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Ehdotuksessa edellytetään vain, että rakenteellisen toimenpiteen tulee olla oikeasuhtainen ja viimesijainen antamatta arviointiin sääntelyllistä tukea. Koska rakenteellisiksi toimenpiteiksi voidaan ehdotuksen perusteella laskea hyvin erilaisia toimia, säännösehdotuksen aiheuttamat tulkintakysymykset ja oikeudellinen epävarmuus ovat yritysten näkökulmasta mittavia ja todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti terveeseen elinkeinotoimintaan.

**Yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** osalta Keskuskauppakamari katsoo, että työryhmä on arvioinut muutostarvetta varsin suppeasti ja arvioinut lähinnä erilaisia tapoja seuraamusten ankaroittamiseksi. Nykyinen sääntely tarjoaa riittävät keinot kohdistaa seuraamukset kilpailua rajoittavaan toimintaan osallistuneisiin tahoihin eikä varsinaista lisäsääntelyn tarvetta ole osoitettu.

Keskuskauppakamari pitää kohtuuttomana seuraamusmaksun laskemista suurimpien jäsenyritysten liikevaihdon perusteella. Seuraamusmaksun suuruus ei olisi missään todellisessa suhteessa toimialajärjestön taloudelliseen kantokykyyn, rikkomuksella saatavaan hyötyyn taikka teon haittoihin. Seuraamuksen ankaruudesta johtuva oikeudellinen epävarmuus vaikeuttaa toimialajärjestöjen sekä niiden jäsenten laillista toimintaa ja todennäköisesti vaikuttaa kielteisesti yritysten halukkuuteen osallistua toimialajärjestöjen toimintaan.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan** tarve ei rajoitu ainoastaan asianajajien neuvonantoon, vaan saman suoja tulee ulottua myös muihin oikeudellisten neuvonantopalveluiden tarjoajiin.

## Keskusrikospoliisi, Oikeusyksikkö

**Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa** koskevan muutosehdotuksen osalta Keskusrikospoliisin (jäljempänä KRP) mukaan on perusteltua, että ehdotetussa muutoksessa on osin luovuttu tyhjentävästä luetteloinnista. KRP:n mukaan on myös hyvä, että ehdotetussa sääntelyssä on huomioitu tietojenvaihto kokonaisuutena kattaen sekä tietojen saamisen että luovuttamisen.

KRP toteaa, että ehdotetussa muutoksessa tietojenvaihdon edellytykset voivat käytännössä kiristyä, vaikka mietinnön mukaan tarkoitus on edistää viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Ehdotuksessa tietojenvaihdon edellytyksenä käytetään välttämättömyys -kriteeriä, kun muualla lainsäädännössä, esim. laissa finanssivalvonnasta, tietojen luovuttamisen edellytyksenä on selvästi alempi tarpeellisuus -kriteeri. Täytäntöön pantava Euroopan Unionin tietosuojadirektiivi ja -asetus kiristävät mm. tietojenvaihtoa, mikä asettanee edellä mainitulle kriteerille reunaehtonsa.

KRP saattaa lisäksi huomioitavaksi, että poliisin tiedonsaantiperusteet perustuvat pitkälti rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen sekä selvittämiseen. Näin ollen poliisin tiedonsaantivaltuudet ovat suhteellisen laajat. KKV toimii KRP:n käsityksen mukaan hallinnollisessa valvontatehtävässä, jossa tiedonsaanti perustuu erilaiseen tehtävään. KRP saattaa seikan lausunnon pyytäjän tietoon sen varmistamiseksi, etteivät tiedonsaantiperusteiden erot aiheuttaisi ongelmia myöhemmässä tietojenvaihdossa esim. tietojen poliisille luovuttamista koskevan oikeuden osalta.

## Korkein hallinto-oikeus

Korkeimman hallinto-oikeuden (jäljempänä KHO) mukaan ehdotettujen lainsäädäntömuutosten jatkovalmistelu samanaikaisesti Euroopan komission direktiiviehdotusta COM(2017) 142 koskevien kansallisten täytäntöönpanotoimien kanssa on perusteltua.

Ehdotettu **maatalouspoikkeuksen** soveltamisalan määräytyminen SEUT 42 artiklan soveltamisalan mukaan on KHO:n kannan mukaan perusteltua.

KHO toteaa, että **rakenteellisia korjaustoimenpiteitä** koskevan säännöksen otsikosta poiketen ehdotetun pykälän 1 momentin sanamuoto kattaa myös ns. toiminnalliset korjaustoimenpiteet. Toisaalta komission direktiiviehdotuksen 9 artiklan mukaan kansallisella kilpailuviranomaisella on oltava valtuudet kaikenlaisten toiminnallisten ja rakenteellisten korjaustoimenpiteiden vaatimiseen, sikäli kuin ne ovat välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

KHO:n mukaan ehdotettu sääntely ei ole ongelmaton perusoikeuksien, erityisesti omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden, näkökulmasta ja sama koskee vielä suuremmalla syyllä direktiiviehdotuksen väljää sanamuotoa. Sekä kansallisessa että EU:n lainvalmistelussa olisi arvioitava rakenteellisia korjaustoimenpiteitä koskevan sääntelyn suhdetta unionin perusoikeuskirjaan ja kansalliseen perustuslakiin, sekä erityisesti selvitettävä mahdollisuuksia sääntelyn tarkentamiseksi niin, että siihen sisältyvät perusoikeusrajoitukset olisivat mahdollisimman tarkkarajaisia.

KHO toteaa mietinnön s. 79–80 mainittujen esimerkkien olevan vanhentuneita, sillä Viestintä- ja Energiavirastoilla on tällä hetkellä huomattavat toimivaltuudet. Olisi perustellumpaa arvioida tämänhetkisen oikeustilan kannalta olennaisia toimialoja, joiden osalta vallitsee tarpeita toteuttaa rakenteellisia korjaustoimenpiteitä.

KHO:n mukaan mietinnössä ehdotettu **yhteenliittymälle määrättävää seuraamusmaksua** koskeva ratkaisu poikkeaa komission direktiiviehdotuksen 13 artiklan 2 kohdassa ja 14 artiklan 2 kohdassa ehdotetusta sääntelystä, koska ehdotuksessa ei esitetä yhteenliittymän jäsenille vastuuta seuraamusmaksusta, minkä lisäksi seuraamusmaksun enimmäismäärä laskettaisiin eri tavalla. KHO myös pitää mietinnössä esitettyä ratkaisua jossain määrin ristiriitaisena. Yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun suuruuden sitominen jäsenten liikevaihtoon merkinnee käytännössä sitä, että seuraamusmaksu on täysin suhteeton yhteenliittymän omaan maksukykyyn nähden, mutta oikeushenkilömuotoinen yhteenliittymä kuitenkin nauttii itsenäistä perusoikeussuojaa. Jos ehdotuksen tarkoituksena on pitää yhteenliittymää vain jäsentensä epäitsenäisenä oikeudellisena välineenä, johdonmukaista olisi EU-oikeuden esimerkin mukaisesti säätää myös yhteenliittymän jäsenet toissijaisesti vastuullisiksi seuraamusmaksun maksamisesta. KHO:n mukaan ehdotettua 13 §:n 2 momenttia voisi täsmentää esim. seuraavasti: ”Mikäli yhteenliittymän toteuttama rikkominen liittyy sen jäsenten toimintaan, yhteenliittymään kohdistuva/yhteenliittymään ja toissijaisesti sen kyseiseen toimintaan liittyviin jäseniin, kohdistuva seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia…”

KHO huomauttaa, että ehdotettuun **seuraamusmaksusta vapautumiseen ja seuraamusmaksun alentamiseen koskevaan menettelyyn kartellitapauksissa** liittyvät muutokset koskevat leniency -sääntelyä, joka on tarkoitus harmonisoida direktiiviehdotuksen sääntelyllä. Omia kansallisia ratkaisuja ei tämän vuoksi voida tässä vaiheessa pitää perusteltuina.

KHO toteaa ehdotetun **kirjanpidon eriyttämisen** vaatimuksen olevan sinänsä perusteltu. Kilpailuneutraliteetin periaate ei kuitenkaan oikeuta julkisomisteisten toimijoiden asettamista yksityistä epäedullisempaan asemaan. Lisäksi ehdotettu sääntely on sangen yleispiirteinen, eikä esim. yleiskustannusten käsittelyä eriytetyssä kirjanpidossa ole tarkemmin pohdittu perusteluissa. Ehdotus kaipaa jatkovalmistelua ja yhteensovittamista sote -uudistuksessa omaksuttavien ratkaisujen kanssa. Kirjanpidon eriyttämisen lisäksi mietinnössä on pohdittu alihinnoittelun kieltämistä kilpailuneutraliteetin turvaamisen keinona. Toimiakseen sääntely edellyttäisi KHO:n mukaan paitsi pitkälle menevää, hintavalvontaan mahdollisesti rinnastuvaa sääntelyä, myös sääntelyviranomaista, jolla on riittävät toimivaltuudet hinnoittelun kustannusvastaavuuden valvomiseen.

**Tarkastuksia koskeviin** kilpailulain 35 ja 36 §:ään ehdotetaan viittausta Pohjoismaiden kilpailuviranomaisten väliseen yhteistyösopimukseen. KHO:n näkemyksen mukaan viranomaisyhteistyön rajaaminen laintasoisessa säädöksessä yhteen nimeltä mainittuun kansainväliseen sopimukseen voi olla kankea ratkaisu. Yleisempi viittaus Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin tai sopimuksiin mahdollistaisi vastaavien sopimusten mukaisen yhteistyön toteuttamisen myös muiden maiden kanssa ilman tarvetta kilpailulain sanamuodon muuttamiseen.

KHO pitää **tarkastuksen jatkamista** koskevaa ehdotettua sääntelyä asianmukaisena. Ehdotetuista 35 §:n 4 momentista ja 36 §:n 5 momentista olisi KHO:n mukaan kuitenkin perusteltua käydä ilmi, että kysymys on sanotuissa pykälissä tarkoitetun tarkastuksen jatkamisesta KKV:n tai muun valtion viranomaisen toimitiloissa. KHO huomauttaa, että jatketun tarkastuksen sisällyttäminen kilpailulakiin edellyttänee ainakin 35 §:n otsikon muuttamista. Myös 36 §:n otsikon muuttamista kannattaa harkita. Sääntelyn selkeyden kannalta saattaisi olla perusteltua säätää jatketun tarkastuksen mahdollisuudesta kootusti erillisessä pykälässä. Lisäksi mietinnön sivuilla 20 ja 25 olevista jatketun tarkastuksen käytännön toimittamista koskevista seikoista saattaisi olla perusteltua säätää erikseen esimerkiksi asetustasolla.

Voimassa oleva ja ehdotettu EU-sääntely huomioon ottaen ei KHO:n mukaan vaikuta mahdolliselta luopua fyysisen tilan oikeudellisesta merkityksestä tarkastusvaltuuksien sääntelyssä. KHO pitääkin asianmukaisena, että KKV voi päättää itse elinkeinonharjoittajan toimitiloissa toteutettavasta tarkastuksesta, kun taas muualla tapahtuva tarkastus edellyttäisi markkinaoikeuden antamaa etukäteislupaa.

**Eräiden menettelysäännösten rikkomisesta määrättävää seuraamusmaksua** koskevan ehdotuksen osalta KHO toteaa elinkeinonharjoittajia koskevien säännösten olevan paikoitellen päällekkäisiä sellaisten rikoslain säännösten kanssa, joiden nojalla voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia yrityksiä edustaville luonnollisille henkilöille. Komission direktiiviehdotuksen 29 artiklan 1 kohdassa kiellettäisiin direktiivin mukaisesti saatujen tietojen käyttö todisteena menettelyissä, joissa määrätään sanktioita luonnollisille henkilöille. KHO pitää tarpeellisena vastaavan rajoituksen sisällyttämistä kilpailulakiin.

KHO toteaa, että yrityksen ja **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan** välisen luottamuksellisen kirjeenvaihdon luonne salassa pidettävänä ei vaikuttaisi yksiselitteisesti käyvän ilmi julkisuuslain 24 §:n 1 momentista. Kyseisen lainkohdan 20 kohdassa säädetään salassa pidettäviksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa. KHO huomauttaa, että yrityksen ja oikeudellisen neuvonantajan välinen luottamuksellinen kirjeenvaihto voi sisältää muitakin yrityksen kannalta arvioiden salassa pidettäviä tietoja, kuten oikeudellisia analyyseja ja neuvonantoja siitä, miten yrityksen olisi tarkoituksenmukaisinta toimia mahdollisessa tulevassa oikeudenkäynnissä. Näissä tilanteissa salassapitotarve saattaa perustua julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 19 kohdassa säädetyn kanssa verrannolliseen tarpeeseen suojata yrityksen etua oikeudenkäynnissä. Jatkotyössä saattaisi olla perusteltua arvioida tarvetta täsmentää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan salassapitoperusteita tässä suhteessa. Lisäksi ehdotetussa kilpailulain 38 §:n 5 momentissa olisi syytä säätää valtion virkamieslain kanssa yhdenmukaisesti virkamiehen tehtävistä eikä työtehtävistä.

KHO pitää ehdotettua **viranomaisten välistä tietojenvaihtoa** koskevaa sääntelyä liian väljänä sekä mahdollisesti pakottavan EU-oikeuden vastaisena. Kilpailuoikeudellisen tietojenvaihdon perusperiaatteena tulee olla tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaisesti tarkastuksissa ja muutoin saatuja tietoja ja asiakirjoja voidaan käyttää vai niihin tarkoituksiin, joita varten ne on saatu tai hankittu. Mietinnössä omaksuttuun viranomaisen määritelmään sisältyvät myös tuomioistuimet, joiden oikeudenkäyntiasiakirjojen käsittelystä säädetään omissa laeissaan.

**Muutoksenhakuun** liittyvässä ehdotuksessa tehty ero niiden KKV:n päätösten välillä, joista ei saa lainkaan valittaa, ja niiden, joista ei saa erikseen valittaa, ei KHO:n näkemyksen mukaan vastanne nykyistä oikeustilaa, joka sallii myös ensimmäiseen kategoriaan kuuluvien valitusperusteiden esittämisen ja tutkimisen pääasian käsittelyn yhteydessä. KHO katsoo, että kilpailulain 44 §:n 1 momentissa olevat valituskiellot olisi poistettava, ja sallittava niissä tarkoitetuista päätöksistä valittaminen pääasian yhteydessä 44 §:n 1 momentin kolmannessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, eli valituskielto koskisi vain erikseen valittamista. Tilanteissa, joissa menettely jatkuu seuraamusten määräämistä koskevana hakemuksena markkinaoikeudessa eikä valitusasiana, elinkeinonharjoittaja voisi esittää valituksen sijasta menettelyvirheitä koskevia väitteitä päätöksessä KHO 2009:83 tarkoitetulla tavalla.

## Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö (jäljempänä LVM) pitää kannatettavana työryhmän mietinnön tavoitetta tehostaa KKV:n tarkastusmenettelyä mietinnössä esitettyjen kilpailulain 35–37 §:ää koskevien muutosehdotusten avulla. LVM:n mukaan on kuitenkin tärkeää, että ehdotettu datan **jatkettu tarkastus** sekä ehdotettu **tallennusvälineestä riippumaton tarkastus** eivät vaikuta elinkeinonharjoittajan kykyyn jatkaa liiketoimintaansa, ja että ehdotetut muutokset kunnioittavat elinkeinonharjoittajan oikeuksia sekä työntekijöiden perusoikeuksia. Jatketun tarkastuksen erillisen aikarajan puuttumisen osalta LVM pitää norminpurun ja sääntelyn sujuvoittamisen hengen mukaisena sitä, ettei yleislainsäädännön sisältöä perusteetta toisteta erityislainsäädännössä.

Hallintolain mukaan tarkastus ei saa aiheuttaa tarkastuksen kohteelle kohtuutonta haittaa. LVM:n näkemyksen mukaan mietinnössä ehdotetun jatketun tarkastuksen yhteydessä tapahtuva pitkittynyt datan säilyttäminen ei välttämättä aiheuta kohtuutonta haittaa tarkastuksen kohteelle, koska jatkettu tarkastus kohdistuu data-aineiston kopioon. LVM toteaa, että data-aineisto voi kuitenkin sisältää myös yksityisyydensuojan alaan kuuluvia tietoja sekä tietoja sähköisestä viestinnästä. Sekä yksityisyydensuoja että sähköisen viestinnän suoja ovat perusoikeuksia, joihin puuttumisen tulisi olla tarkasti rajattua. LVM pitää tärkeänä, että palvelujen käyttäjien oikeuksien säilymisestä huolehditaan tarkastuksen kohdistuessa viestintälaitteisiin.

LVM pitää kannatettavana tavoitetta tehostaa **viranomaisten välistä tietojenvaihtoon** liittyvää yhteistyötä niiden lakisääteisten valvontatehtävien hoitamiseksi. Samalla LVM toteaa, että viranomaisten laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömien tietojen luovuttamisesta säädetään jo nykyään monessa laissa, ja että KKV:lla on jo esimerkiksi tietoyhteiskuntakaaren 318 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada Viestintävirastolta salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä salassa pidettävä tieto, jos se on sille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

LVM huomauttaa, että datan säilytys on maantieteellisesti yhä hajautetumpaa pilvipalveluiden myötä. Euroopan komissio antoi tammikuussa 2017 tiedonannon Euroopan datavetoisen talouden rakentamisesta. Yhtenä mahdollisena toimenpiteenä on, että datalle asetettuja sijaintirajoituksia poistetaan EU-sääntelyllä, mikä LVM:n mukaan voisi lisätä tarvetta parantaa viranomaisyhteistyötä EU:n sisällä.

## Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö (jäljempänä MMM) toteaa, että ehdotetut muutokset eivät koske erityisesti MMM:n hallinnonalaa eikä ministeriöllä ole ollut virallista asemaa työryhmässä. Yleisesti ottaen ministeriöllä ei ole näihin liittyen kommentoitavaa, mutta se kiinnittää kuitenkin huomiota kahteen ehdotukseen.

MMM puoltaa työ- ja elinkeinoministeriön ja KKV:n täydentävää lausumaa siitä, että **kirjanpidon eriyttämistä** koskevan säännöksen lisäämisehdotus edellyttää vielä jatkokehittämistä ja täsmentämistä erityisesti soveltamisalan suhteen. MMM:n mukaan on erityisesti syytä arvioida, tulisiko eriyttämisvelvoitteen koskea vain tietyn liikevaihtorajan ylittävää toimintaa.

MMM suhtautuu varauksellisesti mietinnössä ehdotettuun **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** laskentatapaan. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n, Suomen Yrittäjien ja Suomen Asianajajaliiton eriävissä mielipiteissään toteamalla tavalla myös MMM katsoo, ettei mietinnössä ehdotettu muutos vaikuta perustellulta. Ehdotuksen kaltainen seuraamus voisi MMM:n mukaan johtaa toimialayhdistyksen varojen kannalta mahdottomiin seuraamusmaksuihin. Yritysten liikevaihdon huomioiminen toimialayhdistyksille asetettavissa seuraamusmaksuissa ei vaikuta perustellulta myöskään siksi, että kielletyssä toiminnassa mukana olleille yrityksille voidaan nykyisinkin asettaa seuraamusmaksu riippumatta toimialayhdistyksen roolista. MMM:n mukaan toimialayhdistysten seuraamusmaksujen korottamiselle ei vaikuta olevan todellista tarvetta.

## Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (jäljempänä MTK) vaatii lainsäädäntötöiden välitöntä aloittamista maataloustuottajien suojaamiseksi ja epäreilujen kauppatapojen poistamiseksi elintarvikeketjusta. Työryhmän väliraportissa mainittu laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (1062/1993) on liian yleinen. Kyseisessä laissa on kielletty kohtuuttoman ehdon käyttö ja MTK:n mukaan KKV:n selvityksissä on huomattu, että tuottajien kanssa ei tehdä kirjallisia sopimuksia, sopimuksissa ei ole sovittu hinnoista ja sopimuksia muutetaan taannehtivasti. Elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain yleiskieltoa ei voida soveltaa näihin tilanteisiin, minkä lisäksi yksittäistapaukset ovat sanotun lain esitöiden mukaan rajattu soveltamisalan ulkopuolelle.

**Rakenteellista korjaustoimenpidettä** koskien MTK katsoo nykyisen lainsäädännön antavan KKV:lle riittävät mahdollisuudet puuttua yritysten kiellettyyn toimintaan. Työryhmän mietinnössä ei esitetä perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan puuttumisen edellyttämiä erityisen painavia yhteiskunnallisia syitä eikä säännös ole riittävän tarkkarajainen.

MTK:n näkemyksen mukaan työryhmä on virheellisesti katsonut, että yritykset voisivat toteuttaa kilpailulain vastaisia toimenpiteitä toimialayhdistyksen suojissa seuraamuksitta, sillä KKV voi puuttua elinkeinonharjoittajien väliseen kiellettyyn yhteistyöhön riippumatta siitä, harjoitetaanko yhteistyötä suoraan toimijoiden kesken vai yhdistyksen puitteissa. Lisäksi ehdotettu **yhteenliittymälle määrättävä seuraamusmaksu** on suuruudeltaan kohtuuton ja voisi kaataa toimialayhdistyksen. Seuraamusmaksu vaikuttaisi siten myös niihin jäseniin, jotka eivät ole toimineet lainvastaisella tavalla. Mietinnössä ehdotettu lainsäädännön kiristäminen on KKV:lla jo olevien puuttumiskeinojen vuoksi tarpeetonta ja voisi johtaa siihen, etteivät pk-yritykset uskalla osallistua toimialayhdistysten toimintaan.

MTK katsoo, että mietinnössä kilpailulakiin lisättäväksi ehdotetun **tarkastuksen jatkamisen** ehdoksi on asetettava kohdeyrityksen suostumus.

Mietinnössä ehdotetun säännöksen mukaan KKV:n virkamiehillä olisi oikeus **yrityksen edustajien kuulemiseen kotitarkastuksella**. MTK:n mielestä ehdotettu säännös heikentää kotirauhaa eikä mietinnössä ole esitetty sellaisia painavia perusteluita, joita perustuslain tasolla turvatusta kotirauhan suojasta poikkeaminen edellyttää.

MTK vastustaa mietinnössä ehdotettua **menettelysäännösten rikkomisesta määrättävää seuraamusmaksua**. MTK:n näkemyksen mukaan olisi tulkinnanvaraista, milloin KKV:n esittämiin laajoihin kysymyksiin annetut vastaukset voitaisiin katsoa ehdotetussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla puutteellisiksi. Lisäksi MTK katsoo, että mahdollinen rikkomiseen perustuva sanktiomahdollisuus tulisi rajoittaa koskemaan tilanteita, joissa menettelyvirhe on tehty tahallisesti tai törkeällä tuottamuksella.

## Markkinaoikeus

Markkinaoikeus katsoo, että esitetyt kilpailulain muutokset ovat pääsääntöisesti kannatettavia, vaikka ne vaativatkin vielä jatkovalmistelua. Erityisesti jatkovalmistelun tarve koskee ehdotettuja seuraamusten muutoksia.

Ehdotetun **rakenteellisen korjaustoimenpiteen** erittäin merkittävien kohteeseen ja heidän asiakkaisiin sekä esimerkiksi hyödykkeiden toimittajiin kohdistuvien vaikutusten vuoksi jatkovalmistelussa olisi markkinaoikeuden mukaan syytä selvittää täsmällisemmin se, mihin tilanteisiin ehdotettua seuraamusta tulisi soveltaa. Lisäksi omaisuuden suojaan liittyvät perusoikeuskysymykset on työryhmän vähemmistön esittämin tavoin syytä selvittää sekä omistusoikeuden että sopimusvapauden kannalta.

Markkinaoikeus huomauttaa, että kilpailulain 9 §:n perusteella KKV voi jo nyt määrätä kielletyn menettelyn lopetettavaksi sekä asettaa elinkeinonharjoittajalle toimitusvelvollisuuden. Lisäksi esimerkiksi kartellisopimus on mitätön eikä sen täytäntöönpanoa voi vaatia oikeudessa, joten paljastunut kartelli yleensä lopettaa toimintansa hyvin nopeasti ja sen toiminta voidaan tarvittaessa kieltää. Epäselvää on, voitaisiinko kartellin jäseniin markkinoiden keskittymisen takia kohdistaa ehdotettuja rakenteellisia toimenpiteitä.

Markkinaoikeus katsoo, että lakitekstissä ja vähintään esitöiden tasolla tulisi täsmällisemmin määrittää, minkälaisen rakenteellisen korjaustoimenpiteen oikeus voi määrätä. Kilpailulain 9 §:ää pidemmälle menevä yritysten rakenteisiin puuttuva jälkikäteinen menettely olisi erittäin raskasta sekä asianosaisten että viranomaisten ja tuomioistuinten kannalta. Epäselvää on myös se, miten KKV osoittaisi, ettei mitään muuta keinoa ole käytettävissä. Pelkästään se, että yritys ei ole toimeenpannut KKV:n vaatimia toimenpiteitä, ei voi olla riittävä peruste kilpailulain 46 §:n mahdollistaman uhkasakon asettamisen vuoksi.

Markkinaoikeus toteaa, että ehdotetun **yhteenliittymälle määrättävää seuraamusmaksua** koskevan muutoksen vaikutuksia on vaikea arvioida. Toimialayhdistyksiin voi kuulua sekä suuryrityksiä että pelkästään pk- tai pienempiä yrityksiä. Yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun määrä voisi siten olla jossain määrin sattumanvarainen. Lisäksi seuraamusmaksun määrää voisi olla mahdollista pienentää suurimpien yritysten joukkoerolla.

Markkinaoikeuden mukaan on ylipäätään ongelmallista, että lakiin tulisi laskentasääntö, joka ei ole yksiselitteinen. Ehdotuksessa käytetty ilmaisu ”kyseiseen toimintaan liittyvän jäsenen liikevaihtojen summasta” jättää epäselväksi, tarkoitetaanko sillä jäsenyrityksen koko liikevaihtoa, vaikka yrityksen toiminnasta vain murto-osa kohdistuisi yhteenliittymän toimintaan. Laskentamallin pitäisi olla mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen, jotta mahdollinen seuraamusmaksu olisi ennakoitavissa eikä oikeusvarmuus kärsisi. Työryhmän vähemmistön esittämä huoli kaksinkertaisesta rangaistuksesta ei myöskään ole perusteeton. Markkinaoikeus katsoo, että asiaa olisi syytä selvittää ja arvioida lähemmin koko muutoksen tarvetta sekä ehdotetun laskentamallin käytännön toteuttamista.

Markkinaoikeus ei ota laajemmalti kantaa ehdotetun **menettelysäännösten rikkomisesta määrättävän seuraamusmaksun** tarpeellisuuteen, mutta toteaa erillisen seuraamusmaksun määräämistä koskevan oikeudenkäynnin sitovan KKV:n voimavaroja ja johtavan asioiden käsittelyn viivästymiseen. Markkinaoikeus esittää jatkovalmistelua ehdotetun mallin suhteesta itsekriminointisuojaan. Ongelmallista on myös se, että ehdotetun säännöksen rikkominen voi vaatia varsin laajan oikeudenkäynnin suullisine kuulemisineen. Oikeudenkäynti voisi aiheuttaa myös jääviysongelmia varsinaista kilpailunrajoitusta koskevan asian käsittelyssä.

Markkinaoikeus toteaa työryhmän enemmistön kantaan viitaten, että **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan** osalta on riittävää voida saattaa asia pääkäsittelyn yhteydessä tutkittavaksi. Niissä tilanteissa, joissa asiassa ei tehdä kielto- tms. päätöstä tai esitystä markkinaoikeudelle, asianosaisella ei ole mitään erityistä oikeussuojan tarvetta, sillä mahdollista ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon kattamaa asiakirjaa ei tällöin käytetä kysymyksessä olevaa yritystä vastaan.

**Muutoksenhaun** osalta markkinaoikeus yhtyy työryhmän enemmistön kantaan siltä osin, ettei KKV:n tarkastuksista ja muista menettelyä koskevista päätöksistä ole tarpeen voida valittaa erikseen markkinaoikeuteen tai hallinto-oikeuteen. Tällainen muutos olisi omiaan hidastamaan jo nyt pitkään kestävien kilpailuasioiden käsittelyä KKV:ssa sekä sitoisi osin tarpeettomasti tuomioistuinten resursseja. Markkinaoikeus toteaa, että merkittävä osa KKV:n tutkimuksista päättyy asian tutkimatta jättämiseen, erilaisiin sitoumuksiin sekä yrityskauppatutkimuksissa yrityskaupan hyväksymiseen joko sellaisenaan tai ehdollisena. Näihin tutkimuksiin voi liittyä erilaisia tarkastuksia, jolloin valitusoikeus johtaisi siihen, että markkinaoikeus tutkisi ainoastaan tarkastusmenettelyn lainmukaisuutta ottamatta koskaan kantaa varsinaisiin kilpailuoikeudellisiin kysymyksiin. Jääviysongelmaakaan ei ole mietinnössä tarkemmin käsitelty. Tarkastusta koskevaa valitusta käsitellyt kokoonpano saattaisi olla ennakkonäkemyksen perusteella jäävi käsittelemään mahdollista esitystä tai valitusta.

## Moottoriliikenteen Keskusjärjestö ry

Moottoriliikenteen Keskusjärjestö ry pitää kilpailulain uudistamisen lähtökohtaa kansallisen kilpailukyvyn turvaamisesta perusteltuna. Kilpailun ja kansallisen kilpailukyvyn turvaaminen ei kuitenkaan saa tapahtua siten, että mahdollisen kilpailurikkomuksen seurauksena osapuoli joutuu vararikkoon tai syyttömät kärsimään.

Moottoriliikenteen Keskusjärjestö ry:n mukaan mietinnössä kilpailulain 13 §:ään ehdotettu **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** uusi laskentatapa johtaa täysin kohtuuttomaan lopputulokseen. Vaikka seuraamusmaksu olisi vain murto-osa ehdotuksessa esitetystä enimmäismäärästä, yhteenliittymä joutuisi käytännössä konkurssiin, jonka lopputuloksena liiton omaisuus menetettäisiin ja syyttömät joutuisivat kärsimään.

## Oikeusministeriö

Oikeusministeriö (jäljempänä OM) toteaa, että mietinnön johdosta mahdollisesti laadittavassa kilpailulain muuttamiseen tähtäävässä hallituksen esityksessä on tehtävä asianmukaisesti selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.

OM:n mukaan **rakenteellista korjaustoimenpidettä** koskeva ehdotus merkitsee varsin pitkälle menevää puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Rakenteellisten korjaustoimenpiteiden kannalta myös perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen elinkeinovapaus voi muodostua merkitykselliseksi. Ehdotettua sääntelyä on siksi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perusoikeusvaikutusten vuoksi ehdotettua säännöstä välttämätöntä täsmentää siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, minkä sisältöisiä määräyksiä säännöksen nojalla voitaisiin antaa ja millä edellytyksillä.

OM toteaa korjaavan toimenpiteen määräämisen mahdollisuuden olevan sanktiojärjestelmän kokonaisuuden kannalta perusteltu silloin, kun se on maksuseuraamusta tehokkaampi keino terveen kilpailun aikaansaamiseksi. OM:n mukaan myös kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskeva 25 § näyttäisi mahdollistavan kilpailullisia olosuhteita korjaavien rakenteellisen toimenpiteiden määräämisen. Jatkovalmistelussa onkin syytä arvioida, onko ehdotetulle sääntelylle tosiasiallista tarvetta lakiehdotuksessa ilmenevässä laajuudessa. Jatkovalmistelussa on myös varmistettava, ettei kilpailulain mukaisten seuraamusten keskinäisestä suhteesta jää sääntelyn perusteella epäselvyyttä.

OM toteaa, että seuraamusmaksusääntelyltä vaaditun tarkkarajaisuuden kannalta **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** suuruuden määräytymisen jääminen varsin yleisluontoisen ”rikkomisen kohteena olevaan toimintaan liittyminen” -kriteerin varaan ei ole ongelmatonta. Säännösehdotuksesta ei myöskään täysin yksiselitteisesti ilmene, että kyse on nimenomaan toimialayhdistykselle määrättävästä seuraamusmaksusta, ja lakiehdotusta on syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi. Seuraamusmaksujärjestelmän tulee myös olla perusteiltaan sovitettavissa seuraamusten potentiaalisena kohteena olevien tahojen maksukykyyn. Jatkovalmistelussa on erityisesti varmistuttava siitä, että ehdotus toimialayhdistyksille määrättävän seuraamusmaksun sitomisesta jäsenyritysten liikevaihtoon täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

OM huomauttaa, että **tarkastuksen jatkaminen** viranomaisen tiloissa ja siihen liittyvän aineiston haltuunotto merkitsee poikkeamista hallintolain mukaisesta tarkastusmenettelystä. Hallintolain 39 §:n mukainen tarkastus on luonteeltaan paikan päällä tehtävä tarkastus, jonka kohteena on tarkastuspaikalla olevat asiakirjat, esineet tai kiinteistö. Tarkastusten jatkamisen mahdollistavalle sääntelylle on sinänsä perusteita, mutta säännösehdotusta on täsmennettävä siten, että tarkastuksen jatkamisen edellytykset käyvät asianmukaisesti ilmi lakiehdotuksesta. Lisäksi hallintolain 39 §:n vaatimusten tulee täyttyä myös jatketussa tarkastusmenettelyssä ja tarkastuksen suorittamisen valvottavan toimitiloissa tai tämän luona tulee vastaisuudessakin säilyä tarkastuksen pääsääntöisenä suorittamistapana. OM toteaa ehdotetun sääntelyn perusteella myös jäävän avoimeksi, mitä tarkastuksen kohteena olevalle tietomassalle tapahtuu tarkastuksen jälkeen. OM myös huomauttaa, että mietinnön mukaan jatkettu tarkastus voitaisiin suorittaa myös muun valtion viranomaisen toimitiloissa, mutta perusteluissa käsitellään yksinomaan tarkastusten suorittamista KKV:n tiloissa.

OM:n mukaan yhteistyösopimukseen perustuvan tarkastusoikeuden mahdollistava sääntely vaikuttaa vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on kuitenkin olennaista, että myös yhteistyösopimukseen perustuviin tarkastuksiin sovelletaan asianomaisia kilpailulain säännöksiä. Tämän tulee käydä yksiselitteisesti ilmi lakiehdotuksen 35 §:n 3 momentista ja 36 §:n 2 momentista.

Ehdotetun **eräiden menettelysäännösten rikkomisen perusteella määrättävän seuraamusmaksun** osalta OM toteaa, että perustuslakivaliokunta on rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. 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. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida OM:n mukaan sivuuttaa tässä yhteydessä. Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset.

OM:n näkemyksen mukaan ehdotuksen valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on ongelmallista, että laissa ei näytä olevan nimenomaista säännöstä elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta antaa oikeat ja riittävät tiedot. Lisäksi jää epäselväksi, mihin säännökseen on tarkoitettu perustuvan elinkeinonharjoittajan velvoite oikaista 34 §:n mukaisessa kuulemismenettelyssä annetut tiedot. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida tarve säätää elinkeinonharjoittajan velvollisuuksista ja vastuista tarkemmin.

OM huomauttaa, että ehdotetun 37 a §:n 1 momentin 3 kohdasta on syytä poistaa maininta, jonka mukaan seuraamusmaksun määräämisen perusteena voisi olla myös kieltäytyminen suostumasta 35 tai 36 §:n perusteella suoritettavaan tarkastukseen, koska tarkastusta ei ole säädetty elinkeinonharjoittajan suostumuksesta riippuvaksi. OM huomauttaa, että lauseen ”jos menettelysäännöksen rikkomista on pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana” lienee tarkoitus koskea seuraamusmaksun määräämättä jättämistä tilanteissa, joissa maksun määräämistä on pidettävä muutoin ilmeisen kohtuuttomana.

Ehdotuksessa mainitut virheellisten tietojen antaminen ja sinetin murtaminen on osin sanktioitu myös rikoslain nojalla. OM ei pidä perusteltuna seuraamusmaksusääntelyn laajentamista tilanteisiin, joissa se saattaa johtaa päällekkäisyyksiin rikoslain kanssa. OM toteaa lisäksi, että KKV:lla on hallintolain 31 §:n mukaan päävastuu asian selvittämisestä ja käytettävissään myös kilpailulain 46 §:n mukaiset uhkasakkovaltuudet.

Mietinnössä jää OM:n mukaan 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.

OM huomauttaa mietinnön perusteella jäävän epäselväksi, miten laajasti **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa** on tarkoitettu tulkittavan. Epäselväksi jää myös, mitkä edellytykset KKV:lla olisi esittää käsityksensä asiakirjojen kuulumisesta tarkastus- ja tiedonsaantioikeuden piiriin, jos asiakirjat eivät ole sen saatavilla. Mietinnöstä ei myöskään käy ilmi, miten on tarkoitettu meneteltävän, jos elinkeinonharjoittaja kieltäytyy luovuttamasta asiakirjoja vedoten oikeudellisen neuvonannon suojaan. OM:n mukaan mietinnössä jää lisäksi avoimeksi, tehtäisiinkö oikeudellisen neuvonannon suojaan kuulumisesta pelkästään arvio vai valituskelpoinen hallintopäätös, mikä taho mahdollisen päätöksen tekisi ja miten ratkaisutoiminnan riippumattomuus turvataan. Esityksen sisältö ja perustelut ovat tältä osin ristiriitaiset.

OM katsoo esitetyn sääntelyratkaisun olevan siinä määrin vaikeaselkoinen ja oikeudellisesti ongelmallinen, ettei sen hyväksyttävyyteen ole 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 (PeVL 28/2008 vp - HE 66/2008 vp).

OM huomauttaa, että **viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon** liittyvän ehdotuksen perusteluissa esitetty viranomaisen määritelmä ei ilmene millään tavoin ehdotetuista säännöksistä. Viranomaisen määritelmä ei voi jäädä perustelujen varaan. Lisäksi OM toteaa KKV:n tiedonsaantioikeuden olevan sidottu ehdotetun 39 §:n 2 momentissa sen kilpailulain 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.

Vaikka KKV:lle ehdotettu oikeus luovuttaa valvontatehtävässä saamansa tai laatimansa salassa pidettävä asiakirja tai tieto on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ehdotus on OM:n mukaan muotoiltu ensinnäkin tiedon saavan viranomaisen osalta hyvin väljästi. Myös ne tehtävät, joiden suorittamiseksi luovutettavan tiedon tulisi ehdotetun 39 §:n 1 momentin mukaan olla toiselle viranomaiselle välttämätön, jäävät ehdotuksessa avoimeksi. OM toteaa ehdotetun säännöksen perusteluissa asetettavan tietojenvaihdon edellytykseksi viranomaisen laissa säädetty valvontatehtävä ja vastaanottavan viranomaisen lakiin perustuva oikeus saada muutoin salassa pidettävä asiakirja tai tieto sille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Itse säännös OM:n mukaan kuitenkin oikeuttaisi toisen viranomaisen saamaan siinä tarkoitetut tiedot mitä tahansa sille säädettyä tehtävää varten eikä siinä edellytetä, että vastaanottavalla viranomaisella olisi lakiin perustuva tiedonsaantioikeus. OM huomauttaa perustuslakivaliokunnan pitäneen 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 säätämisjärjestyksessä.

KKV:lla olisi ehdotetun 39 §:n perustelujen mukaan oikeus saada tiedot ja asiakirjat myös teknisen käyttöyhteyden avulla, jos sellainen on käytettävissä. OM toteaa, että mikäli nämä tiedot voivat olla henkilötietoja, mahdollisuus saada ne myös teknisen käyttöyhteyden avulla tulisi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan ilmaista laissa.

**Muutoksenhakua** koskevan ehdotuksen osalta OM katsoo mietinnössä esitellyn oikeuskäytännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella, että 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 käsityksensä, jolloin tuomioistuin voi arvioida niiden merkityksen asian ratkaisemisen kannalta. Koska kilpailulaissa on erikseen säädetty tarkastukseen liittyvästä valituskiellosta, jonka vuoksi vaikuttaa olemassa oleva nimenomainen valituskielto ja muutoksenhausta puhuminen erikseen sotkeutuvan sellaisen valitusmahdollisuuden kanssa, jossa tarkastusta rasittavista menettelyvirheistä olisi mahdollista valittaa vain pääasian yhteydessä. OM:n mukaan epäselväksi jää, mihin tuomioistuimen tällä hetkellä tekemä selvityksen kokonaisarviointi, mukaan lukien myös nimenomaisen valituskiellon piiriin kuuluvat seikat, perustuu.

Myös edellytyksiä ehdotetulle hallintolainkäyttölain mukaisista valitusajoista poikkeamiselle tulisi selvittää tarkemmin. OM muistuttaa, että yleislaista poikkeavalle sääntelylle tulee olla painavat perusteet. Lisäksi OM toteaa, että asian vireille saattaminen on hallintolainkäyttölain mukaan yksinkertaista ja valitusta voidaan täydentää myös valitusajan päättymisen jälkeen.

## OP Ryhmä

OP Ryhmä yhtyy Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n sekä Suomen Asianajajaliiton jättämiin eriäviin mielipiteisiin ja lausumiin työryhmän loppuraportin linjauksista. Mietinnössä ei esitetä kilpailuviranomaisille esitettyjen puuttumis- ja tutkintakeinojen vastapainoksi mitään keinoa, jolla tarkastuksen kohde voisi kontrolloida tutkinnan ja käytettyjen keinojen asianmukaisuutta. Kehitettäessä kilpailuviranomaisen toimintaa tulee kiinnittää huomiota ja esittää konkreettisia parannusehdotuksia myös tutkintaprosessin läpinäkyvyyden parantamiseksi sekä sen keston lyhentämiseksi.

Mietinnössä ehdotettu **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** laskentatapa johtaa kohtuuttoman suuriin seuraamusmaksuihin, joiden lopputuloksena toimialayhdistyksen piirissä harjoitettava laillinen edunvalvonta saattaa OP Ryhmän mukaan huomattavasti vaikeutua tai loppua kokonaan asiaan liittyvän epävarmuuden ja kilpailuoikeudellisten seuraamusmaksujen pelossa.

Mikäli mietinnössä ehdotettu **tarkastuksen jatkaminen** mahdollistetaan kilpailuviranomaisen toimitiloissa, tulisi tehdyistä toimenpiteistä OP Ryhmän mukaan jäädä tarkat lokitiedot, jotka tarkastettavalla yrityksellä olisi mahdollisuus tarkastaa.

Tarkastuksen kohteen edustajan **kuuleminen kotitarkastuksien yhteydessä** rikkoo kotirauhan suojaa ja on rankka mm. henkilöiden yksityisyyden ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaan puuttuva toimenpide, minkä vuoksi kuulusteluja ei OP Ryhmän kannan mukaan tulisi missään nimessä sallia pidettäväksi kuulusteltavan kotona, missä voi mahdollisesti olla läsnä myös muita perheenjäseniä.

OP Ryhmän mielestä **menettelysäännösten rikkomista koskevaa sanktiointia** ei ole tarpeen lisätä, sillä jo nykyisen lainsäädännön nojalla asiaan voidaan puuttua tehokkaasti. Kilpailuviranomaisen pyytämät tiedot ja aineistot ovat lisäksi todella laajoja ja osittain tulkinnanvaraisia, joten tahaton puutteellisten tai väärien tietojen toimittaminen on mahdollista.

OP Ryhmä toteaa, että **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa** koskevan riitakysymyksen asettamista kilpailuviranomaisen palveluksessa olevan virkamiehen ratkaistavaksi ei voida missään nimessä pitää riippumattomana oikeussuojakeinona. Ristiriitatilanteet tulee ehdottomasti ratkaista ulkopuolisen ja riippumattoman tahon toimesta.

OP Ryhmän kannan mukaan **sitoumusten** tulisi olla voimassa määräajan, jonka jälkeen niiden jatkamisen tarpeellisuutta tulisi harkita huolellisesti.

## Patentti- ja rekisterihallitus

Patentti- ja rekisterihallitus (jäljempänä PRH) ilmoittaa, ettei sillä ole huomautettavaa mietinnön sisältöön ja katsoo voivansa kannattaa työryhmän ehdotuksia.

**Viranomaisten välisen tietojenvaihdon** osalta PRH:n kannan mukaan mahdollisella KKV:n sekä PRH:n välisellä tietojenvaihdolla ei oletettavasti ole kovinkaan suurta käytännön merkitystä, koska elinkeinonharjoittajia, yhdistyksiä ja säätiöitä koskeva rekisterinpito on kokonaan julkista eikä siihen liittyvässä toiminnassa ole julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja. Myöskään rekistereiden ylläpitämiseen liittyvien ilmoitusten liitteiden seassa ei oletettavasti ole sellaista asiakirja-aineistoa, joka auttaisi kilpailuviranomaista tehtäviensä suorittamisessa.

Säätiöitä ja tilintarkastajia koskevassa valvontatyössä käsitellään asiakirjoja, jotka voivat liikesalaisuuksina olla salassa pidettäviä. PRH:n mukaan lienee kuitenkin harvinaista, että PRH:n säätiövalvonnassa tai tilintarkastusvalvonnassa käsiteltäisiin asiakirjoja, joilla olisi merkitystä kilpailuviranomaisen selvittäessä kilpailunrajoituksia. Ei myöskään ole todennäköistä, että PRH:n omassa valvontatyössä olisi tarvetta kilpailuviranomaisen tiedoille, mutta sinällään tämä mahdollisuus on hyvä olla olemassa. PRH toteaa vielä, että tekijänoikeusjärjestöjen yhteishallintaorganisaatioiden osalta saattaa olla mahdollista, että tietojenvaihdolle myös salassa pidettävistä tiedoista on enemmän tarvetta, mutta valvonnasta ei vielä ole kertynyt soveltamiskäytäntöä.

## Rakennusteollisuus RT/Talonrakennusteollisuus ry

Rakennusteollisuus RT ry (jäljempänä RT) pitää erityisen vaikutuksellisina ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa, toimialajärjestöille määrättäviä seuraamusmaksuja sekä yritysten rakenteellisia korjaustoimenpiteitä koskevia ehdotuksia. RT katsoo, että yrityksillä tulee olla tasapuoliset toimintaedellytykset ja kilpailun tulee olla tervettä sekä toimia ilman markkinahäiriöitä. Sääntelyllä ei tulisi heikentää suomalaisten yritysten kilpailukykyä ja seuraamusten tulisi olla asianmukaisia.

RT:n mukaan ehdotetuilla **rakenteellisilla korjaustoimenpiteillä** puututaan perustuslain mukaisiin perusoikeuksiin ja omaisuuden suojaan tavalla, joka ei vastaa suhteellisuusperiaatetta. Viranomaisella on RT:n mukaan ilman ehdotettua toimenpidettäkin riittävät mahdollisuudet puuttua asiaan ja estää rikkomisen jatkuminen. EU:n komissiolla oleva hieman vastaava toimivalta ei riitä perusteluksi antaa ehdotetunlainen toimivalta kansalliselle viranomaiselle. RT huomauttaa vielä, että ehdotettu sääntely saattaa vaikuttaa kansainvälisten toimijoiden halukkuuteen sijoittua ja sijoittaa Suomeen.

RT pitää ehdotuksen mukaisia **yhteenliittymille määrättäviä seuraamusmaksuja** täysin kohtuuttomina ja suhteettomina toimialajärjestön taloudelliseen kantokykyyn nähden. Lisäksi ehdotuksen mukaan jäsenyrityksen liikevaihdosta huomioitaisiin vain osuus, joka koskee toimintaa, johon yhteenliittymän kilpailunrajoitus liittyy. Tällaisen jäsenyrityksen toimintaa koskevan arvioinnin tekemisen RT arvioi olevan vaikeaa tai jopa mahdotonta. RT huomauttaa, että toimialajärjestöt eivät suojaa jäsenyrityksiä kilpailulain rikkomisen seuraamuksilta, vaan järjestön sisällä tapahtuvaan kiellettyyn menettelyyn osallisia koskevat täysin samanlaiset seuraamukset kuin muutoinkin. Viranomainen voi jo nykyisin tutkia ja määrätä seuraamuksia kaikille kilpailunrajoituksiin yhdistyksen kautta osallistuneille.

RT ei kannata **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaan** liittyvää ehdotusta. Kilpailuviranomaisen itsensä tekemä harkinta luo merkittäviä oikeusturvaongelmia ja mahdollisesti jopa perustuslaillisia ongelmia. RT nostaa esiin myös kysymyksen siitä, tuleeko muutoin asianmukaisia KKV:n käynnistämiä prosesseja tuomioistuimissa hylättäväksi, jos ne perustuvat jälkikäteen arvioituna joiltakin osin oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluneeseen aineistoon. Mikäli ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvää arviointia on tehtävä, se tulisi RT:n näkemyksen mukaan tehdä esimerkiksi hallinto-oikeudessa, ja asian käsitteleville tuomareille tulisi määrätä ehdoton salassapitovelvollisuus koskien niitä arvioinnin yhteydessä saamiaan tietoja, jotka kuuluvat suojan piiriin.

## Suomen Asianajajaliitto

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä Asianajajaliitto) pitää työryhmän ehdotuksia merkittäviltä osin ennenaikaisina, koska Euroopan komissio on 22.3.2017 antanut ehdotuksen direktiiviksi kansallisten viranomaisten toimivaltuuksien parantamiseksi. Asianajajaliiton mielestä on tärkeää, että asiassa edettäisiin samaan tahtiin kuin muissa EU-jäsenvaltioissa ja on otettava huomioon, että lopullinen direktiivi voi poiketa merkittävästi direktiiviluonnoksesta.

Asianajajaliiton mukaan oikeusturvakeinojen ja puolustautumisoikeuksien päivittäminen on erityisen ajankohtaista, koska KKV:n nykyinen tapa käsitellä asianajajan ja päämiehen välistä luottamuksellista materiaalia on ajoittain perus- ja ihmisoikeuksien vastainen. Mietinnössä ei Asianajajaliiton mukaan oteta riittävällä tavalla huomioon perus- ja ihmisoikeuksia eikä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisia tulkintoja. Asianajajaliiton mukaan Suomen pitää pyrkiä tarjoamaan korkeampi perusoikeustaso kuin se vähimmäistaso, johon ihmisoikeussopimukset velvoittavat.

Asianajajaliiton mukaan tarvitaan oikeudellinen instrumentti, jolla KKV:lle ehdotettujen uusien puuttumis- ja tutkintakeinojen käyttöä voidaan kontrolloida ja virheitä korjata. Jälkikäteiskontrolli parantaisi tutkittavien ja KKV:n välistä luottamusta.

Asianajajaliiton mukaan mietinnön **rakenteellisia korjaustoimenpiteitä** koskeva ehdotus ei ole riittävän täsmällinen, tarkkarajainen eikä yksiselitteinen, jotta sillä voitaisiin puuttua perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuuden suojaan. Ehdotus ei myöskään huomioi riittävällä tavalla suhteellisuusperiaatetta, sillä omaisuuden myynti olisi syvällinen ja pitkälle menevä omistusoikeuden rajoitus. Työryhmän esitys ei kunnioita myöskään oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaa taloudellisissa asioissa. Viranomaisen asettamassa aikataulussa tapahtuva myynti ei takaisi omistajalle kohtuullista korvausta. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan rakenteelliset muutokset voisivat tulla kyseeseen vasta viimesijaisena keinona sen jälkeen, kun kaikki muut valvontakeinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi.

Asianajajaliitto on eri mieltä **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** korottamista ehdottavan työryhmän virkamiesenemmistön kanssa. Asianajajaliiton mukaan ehdotus on myös huomattavasti EU:n kilpailunormien täytäntöönpanoasetuksessa 1/2003 säädettyä ankarampi eikä työryhmän mietinnöstä selviä, miksi sanktioiden tulisi olla Suomessa ankarampia. Toimialayhdistysten seuraamusmaksujen korottamiselle ei ole tarvetta eikä lainsäätäjän pitäisi ainakaan ylittää asetuksessa 1/2003 Euroopan komissiolle annettua toimivaltaa. Mietinnössä ehdotettu seuraamusmaksu on määräytymisperusteiltaan kohtuuton ja voisi johtaa laillista edunvalvontaa harjoittavan tahon olemassaolon lakkaamiseen. Lisäksi mietinnössä esitetty näkemys toimialajärjestöistä kilpailunrajoitusten toteuttamisen turvasatamana on Asianajajaliiton mukaan virheellinen, sillä EU:n ja Suomen kilpailuoikeustradition mukaan kilpailunrajoitukseen osallistunut vastaa toimistaan riippumatta siitä, onko kilpailunrajoitukseen ryhdytty toimialajärjestön puitteissa vai muutoin.

Asianajajaliiton mielestä KKV:n ei tulisi saada **jatkaa tarkastusta** toimitiloissaan ilman tutkittavan yrityksen lupaa. Tällaisissa tarkastuksissa tutkittavilta yrityksiltä puuttuisi tehokkaat oikeussuojakeinot, jotka varmistaisivat sen, etteivät KKV:n virkamiehet käy läpi aineistoa ilman tutkittavan yrityksen edustajan läsnäoloa. Asianajajaliiton mukaan KKV ottaa jo nykykäytäntönsä mukaan haltuunsa suhteettoman paljon asiakirjoja ja sähköpostikirjeenvaihtoa, ja tarkastuksen jatkaminen KKV:n tiloissa kasvattaisi ongelmaa. Kilpailulainsäädännössä on turvattava yritysten puolustautumisoikeudet sekä asianajajan ja päämiehen välinen luottamuksellisuus.

**Kotitarkastuksella tapahtuvan kuulemisen** osalta Asianajajaliitto toteaa perustuslain 10 §:ssä turvatusta kotirauhan suojasta poikkeamisen edellyttävän painavia perusteluita, jollaisia mietinnössä esitetyt argumentit eivät ole. Mietinnössä kotitarkastuksen sisällyttämistä kilpailulakiin perustellaan ennaltaehkäisevällä vaikutuksella, mikä Asianajajaliiton mukaan osoittaa, että varsinaista tarvetta ehdotetulle muutokselle ei ole. Lisäksi työryhmän mietinnöstä puuttuu intressipunninta eikä asiassa ole edes pyritty hakemaan tasapainoa yksilön oikeuksien ja yleisen edun välillä, vaikka kyseessä on kotirauhan ydinalue eikä kilpailunrajoitusta ole kriminalisoitu. Kotona tapahtuva kuulustelu on erittäin kyseenalaista ja mahdollisesti jopa traumatisoivaa erityisesti perheenjäsenten ja mahdollisten alaikäisten lasten läsnä ollessa.

Asianajajaliitto toteaa, että ehdotettu **eräiden menettelysäännösten rikkomisen sanktiointi** ei ole tarpeen, sillä rikoslaissa on jo ankarasti sanktioitu väärän tiedon antaminen viranomaiselle sekä haitanteko viranomaisen työlle. Lisäksi KKV:lla sekä markkinaoikeudella on jo runsaasti sanktio-oikeuksia. Myöskään rajanveto puutteellisen ja riittävän tiedon välillä ei ole selvää. Erityisesti markkinamäärittelyä koskevissa tilanteissa on Asianajajaliiton mukaan hyvin tavanomaista, että näkemykset keskenään kilpailevista yrityksistä ja alueista poikkeavat toisistaan jopa saman yrityksen sisällä. Asianajajaliiton mielestä seuraamusmaksu menettelysäännösten rikkomisesta tulisi joka tapauksessa rajata vain tilanteisiin, joissa menettelyvirhe on tehty tahallisesti tai törkeällä tuottamuksella.

Asianajajaliitto on eri mieltä kuin työryhmän virkamiesenemmistö, joka ei esitä yrityksille tarkastuksia koskevaa oikeusturvakeinoa. Asianajajaliiton mukaan on sinänsä hyvä, että työryhmä on tunnistanut muutostarpeen **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan** suhteen, mutta työryhmän kanta on riittämätön. Työryhmän esittämät KKV:n työjärjestykseen tehtävät muutokset eivät riitä poistamaan oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Ehdotus ei takaa perusoikeuksien edellyttämää riippumatonta ja tehokasta oikeussuojakeinoa, koska ulkopuolista neuvonantoa koskevia asioita ratkaiseva virkamies toimisi KKV:n johdon alaisena.

Asianajajaliitto toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan **tarkastusten oikeasuhtaisuus ja oikeudenmukaisuus** on turvattava erityisen tehokkaasti. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että yrityksillä tulee olla vahva suoja viranomaisen mahdollisia virhearvioita ja mielivaltaa vastaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut osoittavat, että tarkastuksen kohteeksi joutuvan tulee voida saada **tuomioistuimen arvioitavaksi** sekä tarkastuspäätöksen että sen nojalla suoritettujen toimien lainmukaisuus, minkä lisäksi yllätystarkastuksesta pitää olla valitusoikeus ja yrityksellä on oltava valitusoikeus asianajosalaisuuden suojaamien dokumenttien osalta. Elinkeinonharjoittajien oikeusturvakeinot on turvattava viranomaistarkastusten aikana ja varmistettava, että viranomaisten tutkimis- ja kopioimisoikeudet ovat oikeasuhtaisia. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut samat periaatteet. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaista olisi Asianajajaliiton mukaan se, että tarkastusta koskevaa valitusta käsittelisi riippumaton tuomioistuin.

Asianajajaliitto katsoo markkinaoikeuden käyttämisen valitustienä aiheuttavan käytännössä jääviystilanteita, minkä vuoksi hallinto-oikeus olisi luontevin taho käsittelemään tarkastuksista tehtyjä valituksia. Vain hallinto-oikeuskontrolli varmistaisi tarkastuksen kohteen perusoikeuksien toteutumisen ja lisäisi luottamusta viranomaisen toimintaan. Selkeät laintasoiset menettelysäännökset myös helpottaisivat virkamiesten päätöksentekoa ja varmistaisivat, etteivät menettelyvirheet vaaranna tutkimusten lopputulosta tai niiden legitimiteettiä. Valitusmenettely varmistaisi sen, ettei tarkastuspäätöksen alaan kuulumattomia dokumentteja ja niiden sisältämiä tietoja päädy viranomaisen haltuun.

## Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry

Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry (jäljempänä SKY) toteaa, että käsiteltävänä olevat kysymykset ovat nostaneet esiin useita erilaisia näkemyksiä muun muassa valvontaviranomaisen ja valvonnan kohteena olevien yritysten välillä sekä myös SKY:n jäsenistön puitteissa. Tästä syystä SKY nostaa lausunnossaan esille täydentäviä näkökulmia ottamatta kantaa siihen, millaisina tulevat lainmuutokset tulisi lopulta toteuttaa.

SKY toteaa, että komission antama direktiiviehdotus saattaa olennaisesti poiketa lopullisen direktiivin sisällöstä. Kilpailulain muutosten valmistelua aikataulutettaessa olisi yhtäältä perusteltua huomioida direktiiviehdotuksen valmisteluaikataulu, mutta toisaalta kotimaisen kilpailulainsäädännön kehittämistä ei tulisi lykätä tarpeettomasti EU-tasolla tehtävien ratkaisujen odottamisen takia.

**Rakenteellisiin korjaustoimenpiteisiin** liittyen SKY:ssä on esitetty näkemys, jonka mukaan elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ovat menettelyjä, joista elinkeinonharjoittaja pystyy pidättäytymään. Seuraamusmaksujärjestelmällä ja tehokkaalla kilpailuvalvonnalla tulisi varmistaa, ettei yrityksille synny kannustimia kilpailun rajoittamiseen. Rakenteellisille korjaustoimenpiteille ei siten ole tarvetta.

SKY kiinnittää huomiota siihen, että komissio ei asetuksen 1/2003 7 artiklan mukaisesta toimivallastaan huolimatta ole asettanut rakenteellisia korjaustoimenpiteitä. Sen sijaan komissio on asettanut niitä osana 9 artiklan mukaisia sitoumusratkaisuja. SKY:n mukaan myös KKV voinee kilpailulain 10 §:n nojalla hyväksyä vastaavia sitoumuksia ja asettaa niiden noudattamisen varmistamiseksi uhkasakon kilpailulain 46 §:n nojalla, joten komission toimenpiteitä vastaavia toimenpiteitä voitaneen käyttää jo voimassaolevan lainsäädännön nojalla. Toisaalta SKY:ssä on esitetty näkemys, jonka mukaan ilman mahdollisuutta asettaa rakenteellisia korjaustoimenpiteitä ei voida pitää todennäköisenä, että elinkeinonharjoittaja tarjoaisi sellaisia sisältäviä sitoumuksia.

**Yhteenliittymälle määrättävään seuraamusmaksuun** liittyvän ehdotuksen osalta SKY toteaa, että toimialayhdistyksen kautta toteutetuissa kilpailurikkomuksissa hyöty kohdistuu yhdistyksen sijasta sen jäseniin sekä mahdollisesti muihin toimialan yrityksiin. Seuraamusmaksun tulisi kohdistua rikkomisesta hyötyvään tahoon. SKY:n mukaan on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan lainmuutokselle ei olisi tarvetta, sillä kilpailulaki mahdollistaa nykyiselläänkin seuraamusmaksun esittämisen ja määräämisen yhdistyksen lisäksi myös muun muassa sen hallituksessa toimineelle jäsenistölle. Tätä vaihtoehtoa on kuitenkin erään näkemyksen mukaan pidetty sekä prosessiekonomisesti raskaana että kilpailuoikeuden tehokkaan täytäntöönpanon kannalta epätyydyttävänä.

SKY:n mukaan ehdotetun säännöksen väistämättömänä seurauksena seuraamusmaksut ylittäisivät toimialayhdistysten varallisuuden ja vuosittaisten jäsenmaksujen tason, mikä johtaisi toimialayhdistysten maksukyvyttömyyteen sekä toiminnan lakkaamiseen. Ehdotettu seuraamusmaksun määräytymisperustetta koskeva muutos ei näyttäisi olevan toimiva ratkaisu riippumatta siitä, painotetaanko tarkastelussa kilpailusääntöjen täytäntöönpano- vai perusoikeusnäkökulmia.

Ehdotettua **tarkastuksen jatkamista** koskien SKY pitää perusteltuna pyrkimystä tehostaa tarkastuksen toteuttamista. Nykyisellään jopa viikkoja kestävät tarkastukset sitovat sekä viranomaisen että tarkastuksen kohteena olevan yrityksen resursseja tarpeettoman laajasti. SKY kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että mietinnössä ei käsitellä tarkemmin puolustautumisoikeuksien turvaamista tilanteissa, joissa tutkittavan yrityksen edustajat eivät ole läsnä viranomaisen tiloissa. Mahdollisia keinoja puolustautumisoikeuksien turvaamiseksi voisivat olla esimerkiksi viranomaiselle asetettu velvollisuus tarkastuksessa käytetyn tilan tai laitteiden sinetöintiin taikka automaattinen raportointi tiedostojen tarkasteluajankohdista. Mietinnössä ehdotettu tarkastuksen jatkaminen ei myöskään olisi riippuvainen yrityksen suostumuksesta, kuten esimerkiksi Ruotsissa. Ruotsin mallia voitaisiin SKY:ssä esiin nousseen näkemyksen mukaan pitää siinä mielessä onnistuneena, että se mahdollistaa datan tarkastuksen suorittamisen kilpailuviranomaisen tiloissa, jos yritys kokee voivansa huolehtia oikeuksistaan riittävästi. Myös ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvan tiedon siirtymisen mahdollisuus voisi olla peruste kohteen suostumuksen edellyttämiselle.

**Kotitarkastuksella suoritettavan kuulemisen** osalta SKY pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että KKV:lla olisi mahdollisuus esittää kysymyksiä elinkeinonharjoittajan edustajille riippumatta tarkastuksen suorittamispaikasta. SKY:ssä on kuitenkin esitetty huolenaiheita siitä, että muissa kuin liiketiloissa toteutettavalla tarkastuksella esitettävien kysymysten osalta tulisi ratkaistavaksi muun muassa liikesalaisuuksien ja kotirauhan suojaan liittyviä seikkoja, mikä voi vaatia tarkempaa sääntelyä kuin liiketiloissa toteutetut tarkastukset.

SKY nostaa esiin, ettei työryhmän esitys käsittele kilpailuviranomaisen velvollisuutta tiedottaa tarkastuksen kohteena olevaa yritystä kotitarkastuksesta. Yrityksillä on puolustuksen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta yhtä suuri tarve saada tieto kotitarkastuksen toteuttamisesta kuin liiketiloihin kohdistuvasta tarkastuksesta. Näin ollen on esitetty näkemys, että lainsäädännössä olisi perusteltua selkiyttää se, että yritykselle ilmoitetaan tarkastuksen alkaessa sen edustajan kotona tai muissa vastaavissa tiloissa suoritettavasta tarkastuksesta. Mikäli yrityksellä ei ole mahdollisuutta osallistua edustajansa kuulemiseen, on esitetty kysymys siitä, toteutuvatko puolustautumisoikeudet täysimääräisesti. Toisaalta SKY:n jäsenistössä on esitetty näkemys, jonka mukaan tiedottamisvelvollisuuteen liittyy kilpailulain tehokkaan täytäntöönpanon näkökulmasta haasteita. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, ettei kilpailulakiin perustuviin tarkastuksiin liity ilmaisukieltoa, joten nykyiselläänkään tarkastuksen kohteena olevaa yksityishenkilöä ei estetä tiedottamasta yritystä tarkastuksen alkaessa.

**Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa** koskien SKY pitää asiakirjan luottamuksellisuuden ratkaisemista koskevaa mietinnössä ehdotettua mallia parannuksena nykytilaan. Mallin osalta on kuitenkin esitetty huolenaiheita puolustuksen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Erään näkökulman mukaan puolustuksen oikeuksien toteutumiseksi voisi olla perusteltua säätää erillisestä valitusoikeudesta, ja että valitusta ei käsiteltäisi pääasian yhteydessä. Esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komissiolla ei ole oikeutta tutustua asiakirjoihin ennen kuin se on tehnyt asiasta päätöksen, josta tarkastuksen kohteena olevalla yrityksellä on mahdollisuus valittaa Euroopan unionin yleiseen tuomioistuimeen. Ruotsissa oikeudellisen neuvonannon suojan laajuuden tutkiminen kuuluu patentti- ja markkinaoikeuden toimivaltaan. Mikäli **muutoksenhakumahdollisuudesta** säädettäisiin, tulisi arvioida muutoksen hakuun oikeutettujen tahojen piiri. Muutoksenhakijana voisi olla joko tarkastuksen kohteena oleva yritys tai KKV itse. KKV:n muutoksenhakuoikeutta perustelisi se, että asian ensivaiheessa ratkaisevan virkamiehen tulisi toimia ratkaisutoiminnassaan itsenäisesti eikä työjärjestyksen mukaisessa päätöksentekomenettelyssä.

Mietinnön ehdotukset eivät SKY:n mukaan tuo muutosta nykytilanteeseen siltä osin, että ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja arvioidaan kilpailunrajoitusasioissa pääasian yhteydessä. Tämä tarkoittaa saman tuomioistuinkokoonpanon perehtyvän asianajajan laatimaan arvioon tutkittavana olevan menettelyn kilpailulainmukaisuudesta ja antavan myöhemmän pääasiaratkaisun. Seuraamusmaksun kohteena olevalle yritykselle saattaa syntyä epäilys suojan piiriin kuuluvan aineiston vaikuttamisesta ratkaisuun.

SKY:ssä on pidetty kannatettavana lainvalmistelussa tehtävää arviointia siitä, tulisivatko ratkaisutoiminnassaan itsenäisen KKV:n virkamiehen tekemien päätösten olla valituskelpoisia. Myös tuomioistuimen ja sen kokoonpanon valintaan on hyödyllistä kiinnittää huomiota.

## Suomen Kuntaliitto

Kuntaliiton kannan mukaan työryhmän mietinnössä on asianmukaisesti ja perusteellisesti arvioitu sitä, millaisia reunaehtoja **rakenteellisten korjaustoimenpiteiden** asettamiselle on perusteltua asettaa yritystoiminnan kannustimien ja markkinamekanismin toimivuuden turvaamiseksi. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että rakenteellisen korjaustoimenpiteen sisältö muotoillaan lainsäädännössä ja että sitä sovelletaan toimeenpanovaiheessa siten, ettei se tosiasiallisesti muuttaisi kilpailulain kilpailunrajoituskieltojen sisältöä. Rakenteellinen korjaustoimenpide ei Kuntaliiton mukaan saa muodostua elinkeinorakenteen ohjausvälineeksi laajemmin kuin mihin kilpailunrajoituskieltojen rikkominen ja siitä seuraava välttämätön tarve markkinoiden kilpailullisen rakenteen säilyttämiseksi tai palauttamiseksi edellyttää. Rakenteellisen korjaustoimenpiteen tulisi olla äärimmäinen keino kilpailullisen markkinarakenteen luomiseksi tai säilyttämiseksi yksittäistapauksessa, eikä sen tule johtaa laajemmin määräävän markkina-aseman kieltämiseen.

Kuntaliiton kannan mukaan rakenteellinen korjaustoimenpide voisi olla perusteltu puuttumiskeino ainoastaan silloin, kun yrityksen rakenne on selvästi yhteydessä kielletyn kilpailun rajoittamisen tunnusmerkistöön. Kuntaliiton mukaan on välttämätöntä, että rakenteellisten korjaustoimenpiteiden edellytyksiä arvioidaan yksittäistapauksissa samojen kriteerien perusteella riippumatta siitä, perustuuko yrityksen määräävän markkina-aseman saavuttaminen julkisin varoin tai yksityisin varoin tehtyihin investointeihin. Säännöstä ei saa soveltaa julkisen sektorin omistamiin yrityksiin tosiasiassa lievemmin kriteerein kuin yksityissektorin omistamiin yrityksiin, jotta säännöksestä ei tule välinettä julkisen sektorin omistamien tuotantovälineiden yksityistämiselle.

Kuntaliitto pitää ehdotettua **kirjanpidon eriyttämisvaatimusta** perusteltuna, sillä se loisi edellytyksiä elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen julkisen elinkeinotoiminnan sisäisessä päätöksenteossa ja tehostaisi KKV:n edellytyksiä valvoa markkinaehtoisen hinnoittelun noudattamista. Kuntaliiton kannan mukaan säännöksen käytännön soveltamisen helpottamiseksi olisi perusteltua määritellä ne toiminnat, joita eriyttämisvelvollisuus koskisi. Lisäksi Kuntaliitto pitäisi perusteltuna ratkaisua, jossa eriyttämisvelvollisuus koskisi vain laissa säädetyn liikevaihtorajan ylittävää toimintaa.

Kuntaliiton käsityksen mukaan hinnoittelun markkinaperusteisuuden osoittaminen ei saa aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa, ja aiheutuvan hallinnollisen taakan tulee olla suhteessa tavoiteltavaan hyötyyn ja tarkasteltavan toiminnan laajuuteen. Hallinnollista taakkaa vähentäisi Kuntaliiton mukaan muun muassa julkisen sektorin eri tarkoituksiin tekemän laskennan ja niiden perusteiden mahdollisimman laaja valtakunnallinen yhdenmukaisuus.

Kuntaliiton mielestä esitettyä sääntelyä tai siihen perustuvaa viranomaisohjausta tulisi pyrkiä sovittamaan yhteen muun muassa parhaillaan valtiovarainministeriössä vireillä olevaan Kuntatieto-ohjelmaan, missä valmistellaan julkisen hallinnon suosituksia (JHS). Suosituksessa määritellään muun muassa kuntien kustannuslaskentaa, kirjanpitoa ja talouden seurantaa koskevia yleisiä suosituksia, jotka voisivat edesauttaa markkinaperusteisten hinnoitteluperiaatteiden tuomista osaksi julkishallinnon talous- ja kirjanpitojärjestelmiä kaikkien kuntien osalta yhteneväisin periaattein.

Mietinnössä ehdotetun 30 e §:n 3 momentin mukaan eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat lisätietoineen tulisi esittää tilinpäätöksen liitetietoina toimintoja koskevan informaation tulkinnan ja tarkastuksen helpottamiseksi. Tämän ehdotuksen osalta Kuntaliitto esittää, että 30 e §:ssä mainitut tiedot säädettäisiin esitettäviksi tilinpäätökseen sisältyvänä lisätietona eikä liitetietoina.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan työryhmän kanta on perusteltu eikä **kilpailuneutraliteettisääntelyyn** tule liittää erityisiä vahingonkorvaussäännöksiä tai hallinnollisia seuraamusmaksuja. Toiminnan sanktioiminen seuraamusmaksulla ei Kuntaliiton mukaan sovi kilpailuneutraliteettisääntelyyn, koska sen kohteena olevan toiminnan ja sitä koskevan sääntelyn lähtökohdat ovat erilaiset kuin kieltoperiaatteelle perustuvissa kielletyissä kilpailunrajoituksissa. Kuntaliiton kannan mukaan erityisten vahingonkorvaussäännösten tai hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottaminen koskemaan mahdollisia kilpailuneutraliteettirikkomuksia vähentäisi kannustimia ryhtyä neuvottelemaan KKV:n kanssa. Kuntaliitto katsoo KKV:n antamien suositusten, ohjeiden tai suuntaviivojen avulla pystyttävän asianmukaisesti vaikuttamaan ja ohjaamaan julkisen sektorin toimintaa kilpailuneutraliteettikysymyksissä.

## Suomen Yrittäjät

Suomen Yrittäjät (jäljempänä SY) kannattaa **rakenteellisen korjaustoimenpiteiden** ottamista lainsäädäntöön esityksenkaltaisena viimesijaisena keinona puuttua markkinoiden toimimattomuuteen. SY nostaa esille sosiaali- ja terveyspalvelu- ja maakuntauudistuksen, joka muuttaa markkinoiden rakennetta ja synnyttää riskin markkinoiden keskittymisestä suurten julkisten ja yksityisten toimijoiden pelikentäksi. On tärkeää, että viranomaisella on tehokas mahdollisuus puuttua syntyneisiin rakenteisiin terveen kilpailun ja toimivien markkinoiden turvaamiseksi.

SY vastustaa ehdotettua **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** koventamista, sillä toimialajärjestöjen piirissä tapahtuviin kilpailunrajoituksiin pystytään puuttumaan tehokkaasti nykyiselläkin lainsäädännöllä. Seuraamusmaksun laskentapohjan laajentaminen työryhmän enemmistön esittämällä tavalla lähenee kaksoisrangaistavuutta sanktion määräytyessä jäsenen liikevaihdon mukaan niin toimialayhdistykselle kuin jäsenelle. Myös kiellettyyn toimintaan syyllistymättömät joutuvat jäsenmaksunsa ja mahdollisen muun panoksensa kautta vastaamaan rikkomuksista, joita eivät ole tehneet. SY:n mielestä KKV:n tulee valmistella yhteistyössä toimialayhteenliittymien kanssa kilpailuoikeudellinen ohjeistus saman toimialan jäsenten yhteistyössä sallituista ja kielletyistä menettelytavoista.

SY kannattaa **kirjanpidon eriyttämistä** koskevaa uutta säännöstä. SY:n mielestä tarvitaan kuitenkin pidemmälle menevää sääntelyä, koska kilpailuneutraliteettisäännökset ovat osoittautuneet tehottomiksi estämään julkisen sektorin aiheuttamia kilpailuhäiriöitä. Neuvottelun ensisijaisuuteen perustuva malli aiheuttaa tutkinnan kohteiden viivyttelyä sekä selvityspyyntöihin vastaamisessa että poliittisissa päätöksissä häiriön poistamiseksi. SY kannattaa siirtymistä neuvottelun ensisijaisuudesta kohti kieltoperiaatetta, joka tulisi ulottaa koskemaan yhtiöittämisvelvoitteen ja ehdotetun kirjanpidon eriyttämistä koskevan velvoitteen laiminlyöntiä, sidosyksikköaseman väärinkäyttöä sekä markkinaperusteisen hinnoittelun laiminlyöntiä. SY suhtautuu varauksella mietintöön jätetyssä KKV:n ja TEM:n yhteisessä lausumassa esiin nostettuun hallinnollisiin syihin perustuvaan vähäisten tilanteiden kirjanpidon eriyttämisvelvoitteen ulkopuolelle jättämiseen.

**Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa** koskien SY pitää tavoitetta kilpailuvalvonnan tehostamisesta kannatettavana, mutta ongelmana ehdotuksessa on se, että luovutettavan tiedon kohteena oleva yritys saa tietää tietojaan luovutetun vain omasta aloitteestaan. Tämä voi heikentää luottamusta viranomaista kohtaan. Toisena näkökulmana SY nostaa esiin sen, että saadun tiedon käyttö jää kutakin viranomaista koskevan oman lainsäädännön ja ohjeistuksen varaan. Viranomaisten tietojen yhdistäminen ei SY:n kannan mukaan saa johtaa epäjohdonmukaisuuksiin, joiden selvittäminen aiheuttaa yrityksille hallinnollista taakkaa tai liiketoiminnan halvaantumista.

## Tulli

Tulli pitää ehdotettua **viranomaisten välisen tietojenvaihdon** mahdollistamista ja tehostamista lähtökohtaisesti hyödyllisenä ja kannatettavana. Tulli toteaa kuitenkin, että vanhassa tullilaissa (1466/1994) oli pitkälti ehdotettua 39 §:n 1 momenttia vastaava säännös. Liiketoimintatietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevaa säännöstä ei kuitenkaan siirretty uuteen lakiin, koska lain laadinnassa katsottiin olevan vallitsevana periaatteena, että ei ole tarpeen säätää sekä tietoja luovuttavan tahon oikeudesta luovuttaa tietoja että tietoja tarvitsevan tahon oikeudesta saada tietoja. Samanaikaisesti pidettiin jossain määrin ongelmallisena, että luovuttava viranomainen arvioisi oma-aloitteisesti toisen viranomaisen tarvetta tiedolle.

## Työeläkevakuuttajat TELA ry

Työeläkevakuuttajat TELA ry (jäljempänä TELA) toteaa, että työeläkeyhtiöt harjoittavat perustehtäväänsä yksityisoikeudellisina yrityksinä, mutta ne eivät kuitenkaan ole tavanomaisia liiketoimintaa harjoittavia vakuutusyhtiöitä. Työeläkeyhtiöiden tarkoituksena on toteuttaa lakisääteistä eläketurvaa niin, että nykyisten ja tulevien eläkkeensaajien eläkkeet voidaan turvata. Toiminta on luvanvaraista ja erityisen julkisen valvonnan alaista. EU-tuomioistuimen ratkaisujen perusteella osa työeläkejärjestelmän toimeenpanojärjestelmästä on kilpailusäännösten piirissä ja osa ei. Eläkelaitoksia on mahdollista pitää yrityksinä sellaisten toimintojen osalta, jotka eivät ole puhtaasti sosiaalivakuutuksen hallinnointia koskevaa ydinaluetta. Eläkelaitosten toimintaa tulee arvioida toiminnoittain sen selvittämiseksi, mitkä tehtävät ovat yksinomaan sosiaalisia. Sosiaalivakuutuksessa yhteistyö on lakisääteistä ja lainsäädäntö myös velvoittaa tietyiltä osin yhteistyöhön.

TELA toteaa, että ehdotettu muutos **yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun** laskutapaan korottaisi yhteenliittymälle määrättävien seuraamusmaksujen määrää merkittävästi. TELA yhtyy EK:n ja Suomen Yrittäjien yhdessä esittämään eriävään mielipiteeseen, jossa työryhmän ehdottamaa muutosta on pidetty kohtuuttomana.

TELA:n mukaan mietinnössä ehdotettu **viranomaisten välisen tietojenvaihdon** tehostaminen on kannatettavaa tehokkaan kilpailuvalvonnan toteuttamiseksi. Työeläkejärjestelmän piirissä viranomaisia, joilta KKV tarvitsisi valvontatehtäviään varten tai joille se voisi luovuttaa salassa pidettäviä tietoja lakisääteisten tehtävien hoitamista varten, voisivat TELA:n mukaan olla Eläketurvakeskus ja Finanssivalvonta sekä työeläkelaitokset siltä osin, kuin ne käyttävät julkista valtaa. Tietojenvaihto voisi tällöin ulottua vain julkisen vallan käyttämiseen liittyviin tietoihin. TELA toteaa, että valtaosa työeläkealasta kuuluu ns. välilliseen julkishallintoon, jossa julkishallintoa ovat viranomaisten lisäksi muut organisaatiot, jotka hoitavat lakisääteisiä julkisia tehtäviä ja käyttävät joissakin tapauksissa julkista valtaa. Työeläkeyhtiöt käyttävät julkista valtaa silloin, kun ne lakisääteisessä vakuutustoiminnassaan tekevät ratkaisuja, jotka vaikuttavat yksittäisen vakuutuksenottajan tai vakuutetun asemaan. Myöskään Kevassa tai lailla perustetuissa eläkelaitoksissa kaikki toiminta ei sisällä julkisen vallan käyttöä.

## Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) toteaa, että työryhmämietintö ei sisällä sääntelyuudistuksen vaikutusarviointia, vaikka lakiuudistuksella vaikuttaisi voivan olla taloudellisia vaikutuksia. Uudistuksella voi periaatteessa olla vaikutuksia myös viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin ja yhteistoimintaan. Tarkastusviraston näkökulmasta huomionarvoista on, että sen tarkastusoikeus tulee sote- ja maakuntauudistuksen myötä laajenemaan maakuntiin ja maakuntien omistamiin yhtiöihin. Tällöin esiin voi tietyissä tilanteissa nousta esiin myös kysymys KKV:n sekä tarkastusviraston yhteistoiminnasta. Toisaalta maakunnalliset yhtiöt voivat vaikuttaa yritysten kilpailulliseen ympäristöön huomattavastikin, mihin saattaisi olla aiheellista kiinnittää huomiota myös nyt kysymyksessä olevan lakiuudistuksen vaikutusarvioinnissa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vaikutusarviointia tulisi uudistuksen edetessä muutoinkin syventää.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vaikuttaisi siltä, että mietinnössä esitetyt arviot elinkeinonharjoittajien kynnyksestä ryhtyä kilpailulain vastaiseen menettelyyn ja kätkeä toteutetut kilpailurajoitukset entistä tehokkaammin perustuvat lähinnä olettamuksiin. Tarkastusvirasto pitäisi hyvänä, jos lainsäädännön muutostarpeiden edellytysten voitaisiin osoittaa perustuvan selvästi todennettavissa oleviin tosiasioihin.

Tarkastusvirasto toteaa, että **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. Kysymys liittyy kiinteästi lakiuudistuksen vaikutusten arviointiin ja kysymystä olisi tarkastusviraston mukaan syytä analysoida tarkemmin lakiuudistuksen valmistelua jatkettaessa.

Tarkastusviraston mukaan ehdotettu **kirjanpidon eriyttämistä** koskeva velvollisuus on sinänsä perusteltu ja ehdotetulla sääntelyllä on myös vaikutuksia maakunnallisten yhtiöiden toimintaan. Tarkastusvirasto nostaa esiin kysymyksen siitä, tulisiko tässä yhteydessä lain esitöissä ottaa kantaa kilpailulaissa tarkoitetun toiminnan eriyttämisen ja hankintalaissa tarkoitetun sidosyksikköhankinnan väliseen suhteeseen. Lisäksi tarkastusviraston mukaan voidaan kysyä, tulisiko eriyttämisvelvoitteen ulkopuolelle rajata tilanteet, joissa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta on luonteeltaan vähäistä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan KKV:n toimitiloissa tapahtuvaa **tarkastuksen jatkamista** koskevat ehdotukset ovat resurssien tehokkaan hyödyntämisen näkökulmasta perusteltuja, ja mietinnön perusteella ehdotettu menettely vaikuttaisi olevan myös kansainvälisesti hyväksytty toimintatapa. Mietinnössä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan elinkeinonharjoittajan liiketiloihin tehtävällä tarkastukselle ei tarvitse erikseen hakea tuomioistuimelta lupaa, voidaan tarkastusviraston mukaan pitää perusteltuna, sillä hallinnollisten tarkastusten tekemiseen ei yleensäkään Suomessa vaadita eikä myöskään perusoikeussääntely ilmeisesti edellytä tuomioistuimen antamaa etukäteislupaa.

Mietinnössä ehdotetaan, että päätöksen asiakirjan kuulumisesta **ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan** piiriin tekisi KKV:n virkamies, jonka tehtäviin ei kuulu kilpailulain noudattamisen valvonta. Tarkastusviraston mukaan on mahdollista kysyä, olisiko tuomioistuinmenettely tältä osin selkein ja tarkastuskohteen näkökulmasta luottamusta herättävin menettelytapa Suomessa, sillä kyseisen kaltaisen päätöksen komission toteuttamassa tarkastusmenettelyssä tekee viime kädessä tuomioistuin. Samoin Ruotsissa tuomioistuin tekee päätöksen asiasta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on ilmeistä, että **viranomaisten välistä tietojenvaihtoa** koskeva sääntely sujuvoittaa viranomaisten välistä yhteistyötä ja ehdotus on siten perusteltu. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä tarkastusviraston tarkastusoikeus laajenee maakuntien yhtiöihin, jolloin ehdotetulla tietojenvaihtosääntelyllä on kosketuspintoja myös tarkastusviraston toimintaan.

## Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön (jäljempänä VM) näkemyksen mukaan mietinnössä ehdotetut tarkastuksia, selvitystoimintaa ja seuraamusjärjestelmää koskevat suositukset terävöittävät kilpailuvalvontaa ja ovat siten periaatteessa suositeltavia.

VM toteaa, että mietinnön mukaiset ehdotukset **kilpailuneutraliteettisääntelyn** tehostamiseksi ovat tarkoituksenmukaisia. Mikäli niitä halutaan tehostaa esimerkiksi kieltojen tai sanktioiden avulla, edellyttää se jatkovalmistelua ja vaikutusarvioita mietinnössä todetulla tavalla.

VM:n näkemyksen mukaan ehdotettu säännös **kirjanpidon eriyttämisestä** on lähtökohtaisesti tavoitteeltaan perusteltu ja täydentää olemassa olevaa markkinaperusteista hinnoittelua ja kirjanpidon eriyttämistä koskevaa kuntalain sääntelyä. VM toteaa, että jatkovalmistelussa sääntelyä tulisi ainakin perustelujen osalta tarkentaa siltä osin kuin se koskisi kuntalain 127 §:ssä tarkoitettua toimintaa. Jatkovalmistelussa voitaisiin käsitellä velvoitetta suhteellisuusperiaatteen ja hallinnollisen taakan osalta ja pohtia sen suhdetta esimerkiksi vähäiseen toimintaan. Taloudellista eriyttämistä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä vähäisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan osalta, eikä silloin jos vaikutukset jäävät vähäiseksi. Jatkovalmistelussa tulisi vielä käsitellä sääntelyn vaikutuksia.

VM katsoo, että kirjanpidollisesta eriyttämisestä on tarkoituksenmukaista säätää kuntalaissa ja maakuntalaissa. Koska kunta- ja maakuntalait eivät koske niiden yhtiöitä, kilpailulain 30 a §:n tulisi koskea korkeintaan yhtiöitä. Tältäkin osin tulee VM:n mukaan huolehtia siitä, ettei kirjanpidollinen eriyttäminen koske kaikkea toimintaa ja erittäin vähäinen toiminta rajataan sen ulkopuolelle. Muussa tapauksessa yhtiöt luopuvat hallinnollisen taakan perusteella sellaisesta vähäisestä toiminnasta, joka on kuitenkin asukkaiden kannalta tärkeää ja jota ei ole kannattavaa hoitaa muiden yhtiöiden toimesta.

VM muistuttaa, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kasvupalveluiden palvelurakenteen ja niihin kytkeytyvien valinnanvapausjärjestelmien vaikutusta markkinoihin ei ole vielä ollut mahdollista arvioida tarkemmin. Kilpailulainsäädäntöä voi olla tarpeellista muuttaa muiltakin osin ja jopa kehittää toimialakohtaista erityissääntelyä uudistusten tarkemman sisällön ja vaikutusten hahmotuttua. VM toteaa, että erityisesti kilpailuvalvonnan sisällön ja keinojen suhteen uudistus voi tuoda mukanaan uusia tarpeita. Samoin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjauksen ja valvonnan suhde markkinoiden ja kilpailuneutraliteetin valvontaan edellyttää täsmentämistä sekä valvontaviranomaisten toimivaltasuhteiden ja yhteistyötarpeiden tarkentamista. Uudistus saattaa tuottaa merkittäviä panostustarpeita KKV:n valvontatoimintaan samoin kuin systemaattisen yhteistoiminnan kehittämiseen tulevan sosiaali- ja terveysalan valvonnasta vastaavan Valtion lupa- ja valvontaviraston kanssa.

VM:n mukaan kilpailulain uudistamisen arviointia olisi tarpeen jatkaa viipymättä maakunta- ja sote-uudistusten sisällön täsmennyttyä. Työssä olisi myös hyvä huomioida yhteydet maakunnan toiminnan muuhun valvontaan ja sovittaa yhteen näitä sekä menettelyllisesti että sisällöllisesti siltä osin kuin tehtävillä tulee olemaan kiinteä yhdyspinta. Erityisesti mietinnössä käsitellyn kilpailuoikeudellisen sanktiojärjestelmän suhdetta muun valvonnan keinoihin voisi olla syytä täsmentää ja harmonisoida kyseisillä toimialoilla.

VM edellyttää lisäksi, että hallituksen esitys -vaiheessa esitys käsitellään kuntalain 11 §:n mukaisessa neuvottelumenettelyssä esityksellä olevien kuntavaikutusten vuoksi.

## Verohallinto

Verohallinto kannattaa mietinnössä ehdotettuja **viranomaisten välistä tietojenvaihtoa** koskevia muutoksia. Verohallintoon vaikuttavat erityisesti tietojenvaihtoa koskevat muutosehdotukset. Jatkovalmistelussa on tärkeää arvioida tarkemmin, mitkä verotustiedot ovat kilpailusääntelyn valvonnassa tarpeen ja onko tietojenanto tarkoituksenmukaista järjestää suoraan Verohallinnosta vai käyttämällä Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitystä.

Verohallinto pitää hyvänä ratkaisuna sitä, että tietojen luovuttamisesta säädettäisiin yleisesti eikä se kohdistuisi laissa nimenomaisesti mainittuihin viranomaisiin. Ehdotettu muutos on kuitenkin muilta osin tulkinnanvarainen esimerkiksi sen suhteen, edellyttääkö tietojen antaminen toisen viranomaisen pyyntöä vai antaisiko kilpailuviranomainen tiedot oma-aloitteisesti.

Verohallinto huomauttaa ehdotetussa säännöksessä käytetyn sanamuodon ”on välttämätön viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi” olevan pyynnöstä tapahtuvan tietojen luovuttamisen osalta ristiriidassa Verohallinnolle verotusmenettelylaissa säädetyn nimenomaisen tiedonsaantioikeuden kanssa, missä annetaan Verohallinnolle oikeus saada toiselta viranomaiselta tiedot, jotka ”saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten”. Verohallinnon mukaan olisi selkeämpää, että kilpailulain 39 §:ssä säädettäisiin yleisesti tiedonsaannista, mutta nimenomainen tiedonsaantioikeus perustuisi tietoja pyytävää viranomaista koskevaan sääntelyyn. Lisäksi Verohallinto ehdottaa, että oma-aloitteisesta tietojen antamisesta säädettäisiin erillisellä säännöksellä.

Verohallinto toteaa kansainvälisessä yhteistyössä saatuihin tietoihin liittyvän käyttö- ja luovutusrajoituksia, joilla on vaikutuksia kansalliseen tietojenvaihtoon. Tietojenvaihtoa koskevien säännösten arvioinnissa olisi hyvä tuoda esille ne tilanteet, joissa Euroopan unionin lainsäädäntö tai kansainvälinen sopimus estää tietojen luovuttamisen muuta tarkoitusta kuin kilpailuasian käsittelyä varten.

## Viestintävirasto

Viestintävirasto kannattaa mietinnössä ehdotettuja muutoksia ja katsoo niiden selkeyttävän toimivaltaisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä sekä olevan tarpeen niiden priorisoinnin ja käytettävissä olevien resurssien kannalta. Mikäli kilpailulain säännöksiä muutetaan mietinnössä ehdotetun mukaisesti, tulee Viestintäviraston mukaan pyrkiä sääntelyn sujuvoittamiseen turhaa sääntelyä ja hallinnollista taakkaa purkamalla.

## Yleisradio Oy

**Kirjanpidon eriyttämistä** koskevan ehdotuksen osalta Yleisradio Oy (jäljempänä Yle) toteaa, että Yleisradiosta Oy:stä annetun lain 8 § edellyttää Yleä laatimaan muusta toiminnastaan kuin julkisesta palvelusta eriytetyn tilinpäätöksen, jota Viestintävirasto valvoo Yleisradio Oy:stä annetun lain 12 a §:n mukaisesti. Mikäli mietinnön pohjalta valmistellaan ehdotuksen mukainen uusi 30 e §, niin Ylen näkemyksen mukaan hallituksen esityksen perusteluissa tulisi ottaa kantaa uuden säännöksen suhteesta Yleisradio Oy:stä annetun lain 8 §:ään. Vaihtoehtoinen ja Ylen kannalta parempi ratkaisu olisi, että kilpailulain uutta 30 e §:ää ei sovellettaisi Yleen.