

Asia: VN/7959/2019

HE-luonnos laiksi kilpailulain muuttamisesta (ECN+ direktiivi)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Viite: VN/7959/2019

LAUSUNTO: HE-luonnos laiksi kilpailulain muuttamisesta (ECN+ direktiivi)

Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa on valmisteltu hallituksen esitysmuotoon luonnos kilpailulain muuttamisesta, jolla esitetään kilpailulakiin merkittävää toimivaltuuksien lisäämistä kilpailuviranomaisille sekä seuraamusuhkan kiristämistä, mm. mahdollisuuden määrätä kilpailurikkomusten perusteella rakenteellisia korjaustoimenpiteitä ja menettelyrikkomusten perusteella seuraamusmaksun.

Osuustoimintakeskus Pellervo ry (jäljempänä Pellervo) on osuustoiminnan edunvalvonta- ja palvelukeskus, joka edistää hyvinvointia, palveluita ja yrittämistä Suomessa. Pellervo edustaa lähes koko osuustoimintakenttää, sen jäsenenä on mm. yli puolet Suomen osuuspankeista, merkittävimmät keskinäiset vakuutusyhtiöt, lähes kaikki osuuskaupat, valtaosa tuottajaosuuskunnista, Metsäliitto, infraosuuskuntia jne. Pienet osuuskunnat ovat edustettuina omien jäsenorganisaatioidensa kautta. Pidämme tärkeänä tuoda myös osuuskuntatoimijoiden näkökulman muutosehdotukseen.

Osuustoimintakeskus Pellervo ry esittää lausuntonaan hallituksen esitysluonnokseen seuraavaa:

Pidämme tärkeänä reilun ja tehokkaan kilpailun edistämistä ja kannatamme kaikkia toimia, joilla nämä tavoitteet saavutetaan. Toisaalta pidämme tärkeänä myös sitä, että ne toimet, joihin viranomaisilla on valtuudet, ovat selkeitä ja oikeassa suhteessa siihen haittaan, mitä niillä pyritään torjumaan. Viranomaisnäkökulman ohella aina pitäisi ottaa huomioon myös yritysten toiminnan mahdollisimman häiriötön turvaaminen.

Vaikka kansallisen lainsäädännön liikkumavara direktiivin täytäntöönpanossa onkin rajallinen, on merkillä pantavaa se, että nyt puheena olevassa luonnosehdotuksessa esitetään monissa kohdin ankarampaa kansallista lainsäädäntöä kuin mitä direktiivi edellyttäisi. Perusteluna esitetään mm. viranomaisten työn helpottamista ja rajallisia resursseja. Toimijoiden näkökulmasta tarkastellen pidämme tärkeänä myös sitä, että oikeusturva ja oikeusvarmuus sekä markkinoiden mahdollisimman häiriötön toiminta tulevat riittävällä tavalla huomioon otetuksi.

Ehdotusluonnokseen sisältyy käsityksemme mukaan yritysten liiketoiminnan kannalta muutamia sellaisia ongelmallisia ehdotuksia, joihin haluamme kiinnittää huomiota ja joiden osalta ehdotusta tulisi vielä tarkastella kriittisesti.

1. Väliaikainen määräys kilpailunrajoituksen lopettamiseksi

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi väliaikaisten määräysten voimassaoloa ehdotetaan pidennettäväksi voimassa olevan kilpailulain 45 § säädetystä 90 työpäivän mukaisesta määräajasta siihen saakka, kunnes asiassa on tehty päätös tai seuraamusmaksua koskeva esitys.

Voimassa oleva kilpailulain määräaika täyttää kuitenkin direktiivin vähimmäisvaatimukset. Kun tätä määräaika voidaan tarvittaessa aina myös pidentää, se käsityksemme mukaan riittävällä tavalla turvaa viranomaisten toimintamahdollisuudet.

Väliaikaismääräyksellä puututaan niin merkittävällä tavalla elinkeinonharjoittajan liiketoimintaan, ettei riittävänä perusteluna voida pitää pelkästään viranomaisresurssien vähyyttä tai viranomaistoiminnan sujuvuutta ja helppoutta. Vaakakupissa toisella puolella on elinkeinonharjoittajan toiminnan jatkuvuudelle koitua uhka toimella, joka saattaa osoittautua aiheettomaksi. Jos toimenpide on voimassa vain tietyn määräajan, tulee määräajoin myös harkittavaksi direktiivin mukaisesti, onko väliaikaismääräys enää tarpeen ja asianmukainen. Tämä on välttämätöntä myös elinkeinonharjoittajan oikeusturvan kannalta. Rajoitetaan väliaikaismääräyksellä voimakkaasti liiketoimintaa ja jos tutkinta jatkuu, kuten perusteluissakin on todettu ”vuosikausia”, on erityisen tärkeää se, että määräajoin tarkastellaan, onko väliaikaismääräys enää tarpeellinen.

Esitämme myös, että HE-luonnoksen 46 §:n sananmuoto ”voi aiheuttaa vaka-vaa ja peruuttamatonta haittaa kilpailulle” muutetaan muotoon ”suurella toden-näköisyydellä aiheuttaa vakavaa ja peruuttamatonta haittaa kilpailulle”. Käsi-tyksemme mukaan direktiivin edellyttämien välitoimien osalta vaatimuksena on suuri varmuus sekä kilpailulle aiheutuvasta vakavasta ja peruuttamattomasta haitasta että siitä, että kyse on kielletystä kilpailurajoituksesta. Esitetty sana-muoto ”voi aiheuttaa” alentaa selvästi kynnystä antaa väliaikaismääräyksiä.

2. Seuraamusmaksut

2.1. Seuraamusmaksun määrääminen

HE-luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi erittäin yksityiskohtaiset laskenta-säännökset seuraamusmaksun määrästä. Pidämme periaatteessa hyvänä sitä, että seuraamusmaksun määrääminen perustuu joillekin vahvistetuille periaatteil-le eikä pelkästään kilpailuviranomaisten tapauskohtaiseen harkintavaltaan. Tä-mä lisää elinkeinonharjoittajien osalta oikeusvarmuutta. Toisaalta on olemassa vaarana se, että lakiin kirjatusta enimmäismäärästä tuleekin uusi normaali ja tu-levaisuudessa määrättävät seuraamusmaksut lähenevät lakiin kirjattua ylärajaa. Mielestämme tulisikin harkinta sitä, onko yksityiskohtaisten prosenttimäärien ja laskentasäännösten sääntely laissa paras mahdollinen tapa

Joka tapauksessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että laskentasäännöt ovat erittäin vaikeaselkoiset. Epäselvyyttä on esimerkiksi kuinka menettelyn moititta-vuus vaikuttaa maksun määrään. Epäselväksi jää ainakin se, voiko menettelyn moitittavuus korottaa seuraamusmaksua useampaan otteeseen. Ehdotetun 13 b §:n 3 mom ja 13 d §:n mukaisesti kilpailuviranomaiset voivat vakavaksi katsotta-vien rikkomusten osalta korottaa ehdotettavan seuraamusmaksun perusmäärää. Lisäksi tätä jo korotettua seuraamusmaksua voi korottaa myös 13 e §:n mukai-set ko. esityksessä luonnehditut raskauttavat tekijät. Jos näin on, ei sitä voida pitää hyväksyttävänä. Mikäli menettelymaksun määräämisperusteet otetaan la-kiin, niitä tulisikin selkiyttää ja yksinkertaistaa.

2.2. Menettelytaparikkomuksista määrättävä seuraamusmaksu

Menettelytaparikkomuksista määrättävä seuraamusmaksu on uusi sanktio, jon-ka tarkoituksena on tehostaa kilpailuviranomaisten toimivaltuuksia kilpailurikko-musepäilysten tutkinnassa. Menettelytaparikkomuksista yrityksille ja yritysten yhteenliittymille määrättävien sakkojen tulee direktiivin mukaan ”tehokkaita, oi-keasuhteisia ja varoittavia” ja ”tällaiset sakot on määritettävä suhteessa niiden maailmanlaajuiseen kokonaisliikevaihtoon”. Kansalliseen lainsäädäntöön ollaan esittämässä yhden prosentin enimmäismäärää.

Kiinteän enimmäismäärän asettaminen laissa voi sinällään tuoda oikeusvar-muutta. Toisaalta myös tässä on se vaara, että enimmäismäärästä tulee uusi normaali ja seuraamusmaksut asettuvat lähelle ylärajaa, jolloin menettelytapa-rikkomuksesta määrättävä seuraamusmaksu saattaa nousta

kohtuuttoman suu-reksi. Seuraamusmaksun määrän tulisi kuitenkin aina olla suhteessa siihen, mikä on rikkomuksen vaikutus pääasiaan, direktiivinkin mukaan oikeasuhteinen.

2.3. Yhteenliittymien vastuu seuraamusmaksuista

Yhdymme tältä osin eri toimialayhdistysten sekä Suomen Yrittäjät ry:n ja Elin-keinoelämän Keskusliitto ry:n lausunnoissaan esiin nostamiin ongelmiin, mm. uhkan yhdistymisvapaudelle sekä seuraamusmaksun kohdistumisen käännetyn todistustaakan johdosta myös sellaisiin yrityksiin, jotka eivät ole olleet osallisena kielletyssä kilpailurajoituksessa.

3. Rakenteelliset korjaustoimenpiteet

Rakenteellisten korjaustoimenpiteiden osalta kiinnitämme huomiota niiden käytännön toteutukseen, joka jättää täysin kilpailuviranomaisten harkintavaltaan sen, millaisilla rakenteellisilla korjaustoimenpiteillä kilpailurajoitukset ovat pois-tettavissa. Tältä osin yhdymme EK:n lausunnossaan esittämään huoleen yritysten perustuslailla turvatusta omaisuudensuojasta, jos toimet ovat pelkästään viranomaisten harkintavallan tai viranomaisten omien ohjeiden varassa.

4. Kilpailuviranomaisille asetettava ennakollinen neuvontavelvollisuus

Käytännön elinkeinotoiminnassa joudutaan toisinaan sille laajan harmaan vyö-hyökkeen alueelle, joissa sen tunnistaminen, täyttääkö toiminta kiellettyjen kilpailurajoitusten tunnusmerkistön, on tulkinnanvaraista ja hankalaa. Yrityksillä on kuitenkin velvollisuus tunnistaa oma-aloitteisesti, että niiden toiminta on kilpailu-oikeudellisesti hyväksyttävää. Tämä on ongelma etenkin pk-yrityksille/yrittäjille, joilla ei välttämättä ole riittäviä taloudellisia resursseja hankkia maksullista juridista neuvontaa kilpailuasioissa.

Kun poikkeuslupakäytäntö poistettiin kilpailulaista, talousvaliokunta katsoi mie-tinnössään, että toteutettava kilpailusääntöjen yhdenmukaistaminen EY:n kilpailusääntöjen kanssa sekä poikkeuslupajärjestelmästä luopuminen edellyttävät Kilpailuvirastolta (nyk. Kilpailu- ja kuluttajavirasto) ohjausta ja neuvontaa. Tämä ei ole käytännössä toteutunut toivotulla tavalla. Elinkeinonharjoittajilla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus saada kilpailuviranomaisten kannanotto, jonka perusteella ne voisivat suurella todennäköisyydellä varmistaa toimintansa laillisuuden rajat epäselvissä tapauksissa. Vaikka tämä on erityisen tärkeää pk-yrityksille /yrittäjille, on se luonnollisesti tärkeää myös isoille toimijoille. Kilpailuviranomaisen selkeä enakkokannanotto lisää oikeusvarmuutta ja myös osaltaan ehkäisee ennakolta mahdollisia kilpailurikkomuksia.

Tässä yhteydessä on syytä erityisesti painottaa sitä, että sekä neuvonnassa että myös muussa viranomaistoiminnassa tulee tunnistaa ja tunnustaa osuustoiminnallisen yritysmallin erityispiirteet. Tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että viran-omaisorganisaatiossa on riittävästi osuustoimintaosaajia.

Helsingissä 24. päivänä kesäkuuta 2020

Kunnioittavasti

Osuustoimintakeskus Pellervo ry

Sami Karhu	Anne Kontkanen
toimitusjohtaja	lakiasiaintohtaja

Kontkanen Anne
Osuustoimintakeskus Pellervo ry